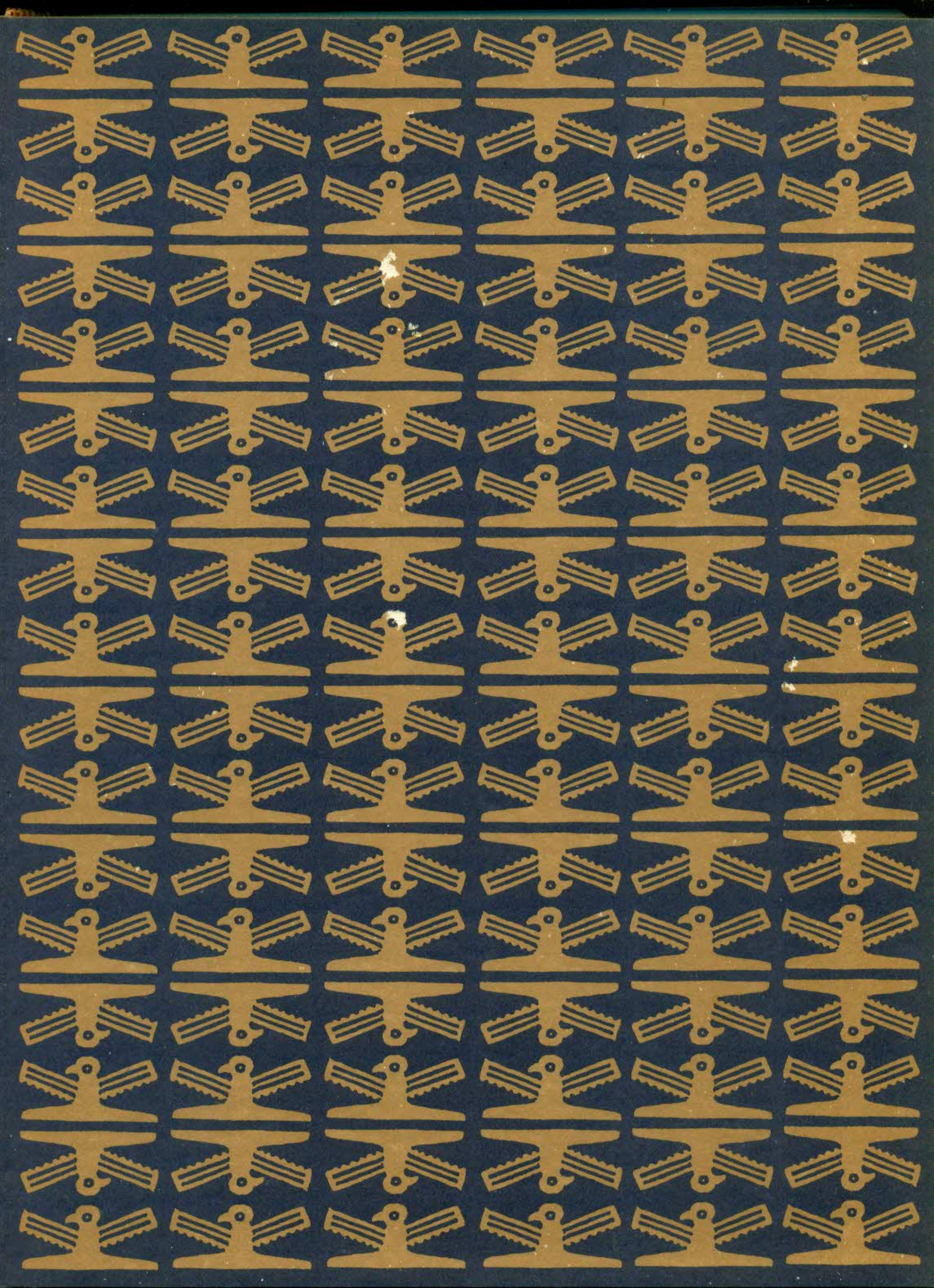
GRAN ENCICLOPEDIA DE COLOMBIA

CIRCULO DE LECTORES



GRAN ENCICLOPEDIA DE COLOMBIA





Plan de la Obra

1. Historia*
2. Historia**
3. Geografía
4. Literatura
5. Cultura
6. Arte
7. Instituciones
8. Economía
9. Biografías*
10. Biografías**
11. Cronología e Indices

Consejo Editorial

GRAN ENCICLOPEDIA DE COLOMBIA

TEMATICA

7
Instituciones

Director Académico
Roberto Hinestrosa Rey

Coordinación Académica
Sandra Morelli Rico

CIRCULO DE LECTORES

Dirección de Proyecto
Fernando Sánchez Paredes

Editor
Camilo Calderón Schrader

Gerencia de Realización
Daniel Enrique Calderón Schrader

Realización
Cordillera Editores Ltda.
Carrera 13 Nº 13-24, Bogotá

Editor Asistente
Patricia Torres Londoño

Investigación Gráfica
Juan David Giraldo

Revisión de Pruebas
Gino Luque Cavallazzi

Diseño
Alvaro Garrido

Fotografía
Ernesto Monsalve Pino

Coordinación
Dieter Bortfeldt

Producción
Mario Bertieri

Fotocomposición y Artes
Grupo Editorial 87 Ltda.
Jacqueline Prada
Gloria Isabel Porras

Fotolitos
ABC Scanner
Photo Scanner
Punto Scanner

Impresión y encuadernación
Printer Colombiana, S.A.
Santafé de Bogotá, 1993

Impreso en Colombia

ISBN 958-28-0335-5 (Volumen 7)
ISBN 958-28-0294-4 (Colección completa)

Licencia editorial de
Editorial Printer Latinoamericana Ltda. para
Círculo de Lectores, S.A.

Colaboradores

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO

Popayán, 1953. Doctor en Jurisprudencia, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Ciencia Política, Universidad de París I. Candidato a Doctorado, Instituto de Estudios Políticos de París. Profesor de Derecho Constitucional, Administrativo y Público, Universidades del Cauca, Externado de Colombia y Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Abogado del Departamento Jurídico, Asociación Bancaria (1976). Director Regional Cundinamarca y Bogotá, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (1982-83). Asesor Externo del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, en la Comisión Gubernamental para la Redacción del Código de lo Contencioso Administrativo (1983). Autor del Estudio sobre el comportamiento político y legislativo del Congreso de la República para la Cámara de Representantes, 1985. Director de la compilación documental sobre el pensamiento político y jurídico de Rodrigo Lara Bonilla (24 Vols.) para la Cámara de Representantes, 1986. Autor de: *La reforma constitucional de 1979: su inexequibilidad*, Bogotá, Dintel, 1981; *Constitución Política de Colombia* (Comp.), Bogotá, Dintel, 1982; "Vía gubernativa", en: *Comentarios al nuevo Código Contencioso Administrativo*, Bogotá, Cámara de Comercio, 1984. En este volumen: "División del poder público" y "Los Ministerios. Estructura y funciones".

CAMILO CALDERÓN SCHRADER

Bogotá, 1941. Bachiller en Filosofía y Letras, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (1958). Licenciado en Filosofía y Letras, *Summa cum laude*, Universidad de los Andes (1966). Licenciado en Geografía e Historia, Universidad de Barcelona, España (1980). Maestro en Historia del Arte, Resolución ICFES, 1990. Editor y periodista. Redactor cultural y subdirector de *Magazín Al Día* (1981-1984). Editor de Proyectos Especiales de Planeta Colombiana Editorial (1985-1989). Director de Cordillera Editores (1990-). Colaborador de *Correo de los Andes, Boletín Cultural y Bibliográfico, Revista Diners, Semana, Lámpara, Gaceta Colcultura, Geomundo, Avianca*. Miembro del Comité de Artes Plásticas del Banco de la República (1986-). Editor de la *Revista Credencial Historia* (1990-), Premio Nacional de Periodismo Simón Bolívar 1993 al Mejor Trabajo Cultural en Prensa. Autor de: *Manuel Hernández, Signo y abstracción* (con Ana María Escallón), Bogotá, Davivienda, 1988; *50 años, Salón Nacional de Artistas Colombianos*, Bogotá, Colcultura, 1990. Editor de: *Manual de literatura colombiana*, 2 Vols., Bogotá, Procultura-Planeta, 1988; *Nueva historia de Colombia*, 10 Vols., Bogotá, Planeta, 1989-1990; *Historia de la poesía colombiana*, Bogotá, Casa de Poesía Silva, 1991; *Colombia, Atlas histórico geográfico*, Bogotá, Archivo General de la Nación, 1992, y de esta *Gran Enciclopedia de Colombia*. En este volumen: "Gobernantes de Colombia".

ANTONIO JOSÉ CANCINO MORENO

Bogotá, 1940. Abogado, Universidad Externado de Colombia. Especialización en Derecho Penal, Universidades Externado y Harvard. Especialización en Derecho Americano, Universidad de Nueva York. Profesor Emérito, Externado de Colombia. Magistrado, Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal. Conjuez, Tribunal Superior de Bogotá, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Superior de Aduanas. Miembro del Grupo de Apoyo de la Comisión Cuarta, Asamblea Nacional Constituyente (1991). Miembro de la Comisión Especial Legislativa ("Congresito") 1991. Miembro, Colegio de Abogados Penalistas, Colegio de Derecho Procesal y Academia Colombiana de Jurisprudencia. Autor de: *Peculado (Estudio dogmático y jurisprudencial)*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1971; *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, Bogotá, Externado, 1972; *El objeto material del delito*, Bogotá, Externado, 1979; *Nuevo Código Penal y Estatuto de Seguridad con explicaciones necesarias*, Bogotá, Librería del Profesional, 1980; *La caída de la reforma constitucional del 79*, Bogotá, Temis, 1981; *Crítica a la teoría de los elementos normativos del tipo*, Bogotá, Externado, 1982; *Los delitos contra el orden económico social en el nuevo Código Penal*, Bogotá, Librería del Profesional, 1982; *Delito de concusión en el nuevo Código Penal colombiano*, Bogotá, Librería del Profesional, 1982; *El delito de autojusticia: evolución histórica y análisis de la figura*, Bogotá, Temis, 1982; *El delito emocional: evolución histórica y reformas en el nuevo Código Penal*, Bogotá, Temis, 1982; *Delitos contra el pudor sexual*, Bogotá, Temis, 1983; *El derecho penal en la obra de Gabriel García Márquez*, Bogotá, Librería del Profesional, 1983; *El delito de enriquecimiento ilícito* (con Maruja Toscano de Sánchez), Bogotá, Librería del Profesional, 1986; *Las instituciones penales colombianas y su evolución a partir del código de 1837*, 2 tomos, Bogotá, Externado, 1986; tomo I, parte especial, 1988; *El delito de exportación ficticia* (con Martha Lucía Zamora Dávila), Bogotá, Librería del Profesional, 1987; *Deporte y delito* (Comp.), Bogotá, Externado, 1989; *La legislación de emergencia y la justicia penal: aspectos doctrinales y jurisprudenciales* (con Marcela Monroy de Posada y Jaime Enrique Granados), Bogotá, SEA, 1990; *Nuevo Código de Procedimiento Penal colombiano comentado* (coautor), Barranquilla, EPPA, 1992; *Casuística Penal* (con Emilssen González de Cancino y Diego Corredor Beltrán), Bogotá, Externado, 1992. En este volumen: "La Fuerza Pública. Historia y organización".

CÉSAR AUGUSTO CASTILLO DUSSÁN

Ibagué, 1961. Abogado, Universidad Externado de Colombia. Profesor de Derecho Internacional y Diplomacia, de Historia de las Relaciones Internacionales de Colombia y de Derecho Humanitario en la misma universidad y en la Escuela Superior de Administración Pública. Autor de: *Los tratados bilaterales y multilaterales vigentes para Colombia desde el siglo XIX* (con Jorge Garzón Díaz), Bogotá, Externado, próxima publicación. En este volumen: "Tratados y organizaciones internacionales" y "Servicio exterior colombiano".

MAGDALENA CORREA HENAO

Bogotá, 1967. Abogado con especialización en Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia. Profesora de las Facultades de Derecho y Economía en la misma universidad. Asesora en Derecho Administrativo, Instituto de Seguros Sociales. Oficial Mayor de Magistrado, Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En este volumen: "Territorio de Colombia. Historia y límites".

HERNANDO FRANCO IDÁRRAGA

Ibagué, 1918. Abogado, Universidad Externado de Colombia. Profesor, Universidades Nacional y Externado. Director del Departamento de Derecho Laboral en la misma universidad. Miembro de Número y Secretario, Academia

Colombiana de Jurisprudencia. Ex presidente, Colegio de Abogados de Derecho Laboral Colombiano. Miembro, Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social e Instituto de Profesores Latinoamericanos de Derecho del Trabajo. Autor de artículos y conferencias sobre Derecho del Trabajo aparecidos en numerosas publicaciones. "El derecho del trabajo al servicio del hombre", *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, Nos 267-269 (1985); "El trabajo y su nueva dimensión constitucional y legal", *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, Nos 288-289 (1990) (discursos de ingreso como miembro correspondiente y de número, respectivamente, a la Academia de Jurisprudencia). En este volumen: "La seguridad social".

SERGIO GONZÁLEZ REY

Bogotá, 1965. Abogado con especialización en Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia. Profesor de la Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales en la misma universidad. Miembro del Grupo de Investigación, *Biografía de los constituyentes 1886*, 6 Vols., Bogotá, Banco de la República, 1986. Autor de: *La reforma constitucional y los derechos humanos*, Bogotá, 1989 (Primer premio en el concurso nacional "30 años de la Superintendencia de Notariado y Registro"). En este volumen: "Regímenes políticos".

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

Medellín, 1949. Doctor en Derecho con especialización en Derecho Público, Universidad Externado de Colombia. Investigador visitante, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor Titular de la Facultad de Derecho, Coordinador de la Sala de Derecho Público del Consultorio Jurídico (1982-84), Coordinador del Departamento de Derecho Público (1982-87), Coordinador del Grupo de Investigaciones del mismo departamento (1987-88), Externado de Colombia. Secretario, Comisión de Estudios Constitucionales (1984). Asesor, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José de Costa Rica. Asesor del constituyente Carlos Rodado Noriega y de las comisiones Codificadora y de Corrección de Estilo, Asamblea Nacional Constituyente (1991). Conjuez del Consejo de Estado. Miembro, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Miembro fundador, Asociación Colombiana de Derecho Constitucional y Ciencia Política. Autor de: *Estado y territorio*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1981; "Apuntes para la historia del municipio en Colombia", en: *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1981; *Instituciones políticas colombianas* (coautor), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1984; *Guía elemental para el estudio*, Bogotá, Externado, 1984; Reed.: 1993; *Desarrollo institucional colombiano*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1984; 2ª ed.: 1987; *Las elecciones en Colombia*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Cuadernos CAPEL Nº 14, San José de Costa Rica, CAPEL, 1986; *Régimen electoral colombiano*, Bogotá, Externado, 1986; *La justicia administrativa en Italia*, de Adolfo Angeletti (traducción, con Eduardo Rozo Acuña y Hernán Guillermo Aldana), Bogotá, Externado, 1986; "Elecciones, representación y participación en Colombia", en: *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert, 1987; *Derecho electoral. La elección popular de alcaldes*, Bogotá, Externado, 1988; *Diccionario electoral* (coautor), San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1989; "Funciones y competencias de los parlamentos regionales", en: *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1990; *Génesis y crítica de la Constitución de Colombia* (con Carlos Lleras de la Fuente, Juan Manuel Charry y Carlos Adolfo Arenas), Bogotá, Cámara de Comercio, 1992. En este volumen: "Organización electoral".

ROBERTO HINESTROSA REY

Bogotá, 1955. Doctor en Derecho, Universidad Externado de Colombia. Economía Financiera, Instituto de Estudios Políticos, París. D.E.A. en Derecho Privado, D.E.A en Operaciones Comerciales y D.S.U. en Derecho Comparado, Universidad de París II. Profesor Titular y Decano de la Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales, Externado de Colombia. Asistente de la Vicepresidencia de Relaciones Internacionales (1980), Director de créditos sindicados (1981) y Director de créditos para exportación para América Latina (1981-82), Banco de París y los Países Bajos, París. Viceministro de Justicia. Autor de: *Lecturas de Derecho de familia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1983; "La financiación internacional en América Latina", en: *El derecho de los negocios internacionales*, Bogotá, Externado, 1991. Director Académico de este volumen de Instituciones de la *Gran Enciclopedia de Colombia* y autor del artículo: "Familia, divorcio y filiación".

SANDRA MORELLI RICO

Bogotá, 1965. Abogado, Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, Universidad de Bolonia. Becaria de la Comunidad Económica Europea, Programa Erasmus, para cursos de Ciencia Política en la Universidad de Montpellier y de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración en la Universidad de la Sorbona, París I. Profesora de Derecho Público, Derecho Constitucional y Ciencia Administrativa, Universidades Externado y Autónoma de Bucaramanga. Asistente de dirección del Departamento de Derecho Público (1987), Directora y profesora de la maestría en Gobierno Municipal (1990-91), Coordinadora académica del postgrado en Derecho Público y Directora del Instituto de Estudios Constitucionales "Carlos Restrepo Piedrahita" (1992-), Externado de Colombia. Codirectora del Grupo de Investigación sobre impacto social y ambiental de los grandes proyectos hidroeléctricos en Colombia, e Investigadora del Grupo Observador de las políticas públicas en materia de desarrollo local, de la misma universidad. Secretaria de la Comisión Especial para realizar el estatuto para la administración de justicia. Autora de: *La Revolución francesa y la administración territorial en Colombia. Perspectivas comparadas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1991; *Los derechos y las libertades fundamentales en el constitucionalismo contemporáneo* (coautora), Bogotá, Presidencia de la República, Ministerio de Gobierno, 1991; *Estatutos jurídicos de las ciudades capitales y áreas metropolitanas* (coautora), Bogotá, Externado, 1991; *El centralismo en la nueva Constitución Política colombiana* (con Jaime Orlando Santofimio), Bogotá, Externado, 1992. En este volumen: "Derechos y libertades fundamentales en la Constitución", "Federalismo, centralismo y descentralización" y "Participación ciudadana".

NÉSTOR IVÁN OSUNA PATIÑO

Bogotá, 1963. Abogado, Universidad Externado de Colombia. Investigador invitado, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Derecho Público y Constitucional, Universidades Externado y Autónoma de Bucaramanga. Consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), proyecto de fortalecimiento de la gestión del sector público en Colombia (1988). Secretario General, Comisión Interuniversitaria de Estudios para la Reforma Constitucional (1990). Autor de: *La Constitución de 1886 y sus reformas*

hasta 1985, Universidad Externado de Colombia y Banco de la República, Bogotá, 1988 (microfichas); *Instituciones políticas de Colombia, Ecuador y Venezuela*, México, UNAM, próxima publicación. En este volumen: "Constituciones de Colombia: un Estado en formación".

PEDRO PACANCHIQUE AVILA

Siachoque (Boyacá), 1943. Abogado, Universidad Libre de Colombia. Especialización en Derecho del Trabajo, Universidad Nacional de Colombia. Master en Ciencias del Trabajo, Universidad de Lovaina. Doctor en Derecho Comparado del Trabajo, Universidad de la Sorbona, París I. Profesor de Derecho Laboral Colombiano y de Derecho Internacional y Comparado del Trabajo, Externado de Colombia e Institutos de Especialización Laboral de las Universidades Externado, Nacional de Colombia y Autónoma de Bucaramanga. Miembro, Colegio de Abogados Laboralistas de Colombia, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social e Instituto de Profesores Latinoamericanos de Derecho del Trabajo. Autor de: *Jurisprudencia laboral. CSJ 1987-1988*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1989; *Derecho Internacional y Comparado del Trabajo*, próxima publicación. En este volumen: "Asociaciones y acción comunal".

JUAN CAMILO RODRÍGUEZ GÓMEZ

Bogotá, 1961. Economista, Universidad Externado de Colombia. Profesor Titular, Investigador y Coordinador de las áreas de Economía, Investigación y Humanidades en las facultades de Administración de Empresas y de Finanzas y Relaciones Internacionales de la misma universidad. Investigador, Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). Autor de: *El uso del tiempo en Bogotá*, Bogotá, ANIF, 1985; *Historia del agua en una ciudad*, 2 tomos, Bogotá, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, 1988 y 1990; *Escritos sobre Santander* (compilador con Horacio Rodríguez Plata), 2 tomos, Bogotá, Presidencia de la República, Fundación Santander, 1989; *Historia de la Cámara de Comercio de Bogotá 1878-1990*, Bogotá, Cámara de Comercio, 1991; "El Conde de Cuchicute: locura y cordura de un empresario atípico", *Externadista*, Nº 1 (1992); *Tiempo y ocio. Crítica de la economía del trabajo*, Bogotá, Externado de Colombia, 1992. En este volumen: "Iglesia y religión en la historia de Colombia".

ABRAHAM SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Somondoco (Boyacá), 1964. Abogado con especialización en Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia. Especialización en Instituciones Jurídico-Políticas y Derecho Público, Universidad Nacional de Colombia. Profesor de Derecho Público, Externado de Colombia. Secretario de las Comisiones Primera y Codificadora, Asamblea Nacional Constituyente (1991). Secretario, despacho del magistrado Fabio Morón Díaz, Corte Constitucional (1992-). En este volumen: "Los partidos políticos".

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Cartagena, 1966. Abogado con maestría en Gobierno Municipal, Universidad Externado de Colombia. Profesor de Derecho Constitucional, de Instituciones Políticas Colombianas y de la maestría en Gobierno Municipal, y Abogado Asesor de la Sala de Derecho Público en la misma universidad. Organizador del primer curso internacional de Planeación Estratégica aplicada al manejo del medio ambiente en el municipio, Universidad Externado y Organización de Estados Americanos (1991). Asistente jurídico de la Dirección Administrativa, Inravisión (1990). Asesor jurídico del CORPES Costa Atlántica para la Comisión sobre Ordenamiento Territorial, Asamblea Nacional Constituyente (1991). Secretario, despacho del magistrado Fabio Morón Díaz, Corte Constitucional (1992-). Primer lugar en el concurso "Cultura general e historia de Cartagena", Cámara Junior de Cartagena, 1983. Autor de: *Análisis de las propuestas y proyectos presentados en la Asamblea Nacional Constituyente con énfasis en el ordenamiento territorial*, Documento de apoyo CORPES para la Comisión Segunda, 1991. En este volumen: "La nueva Constitución Política de Colombia".

ROBERTO VELANDIA RODRÍGUEZ

Pandi (Cundinamarca), 1923. Licenciado en Filosofía y Letras, Universidad Javeriana. Escritor, historiador y profesor universitario. Miembro de Número y actual Secretario, Academia Colombiana de Historia. Miembro de Número, Sociedad Bolivariana de Colombia y Academia de Historia de Cundinamarca. Miembro Correspondiente, Real Academia Española de la Historia, Academias de Historia de Paraguay, Uruguay y Puerto Rico y varias academias departamentales de Colombia. Autor de: *Güipas del Magdalena* (novela), Bogotá, Puertos Hermanos, 1953; *Hijos de la calle* (novela), Bogotá, Editorial Zipa, 1954; *Ensayistas brasileros* (traducción, con Andrés J. Abad), Bogotá, Lit. Villegas, 1955; *Antología de cuentistas brasileros* (traducción), Bogotá, Lit. Villegas, 1956; *El movimiento municipalista en Cundinamarca*, Bogotá, Imprenta Departamental, 1964; *La cuestión Bogotá-Cundinamarca* (mimeógrafo), Bogotá, 1965; *Memorias de la Fundación Externado Nacional Camilo Torres*, Bogotá, Canal Ramírez, 1967; *Hacia la autonomía de Cundinamarca*, Bogotá, Editorial Igratal, 1967; *Hacia una historia de literatura cundinamarquesa*, folleto del semanario *Integración Comunal*, Bogotá, enero 1971; *Panorama histórico-musical de Cundinamarca*, folleto del semanario *Integración Comunal*, abril 1971; *Historia geopolítica de Cundinamarca*, Bogotá, Imprenta Departamental, 1971; *Antología de poetas cundinamarqueses contemporáneos*, Bogotá, Imprenta Departamental, 1972; *Ciudades históricas de Cundinamarca*, 3 Vols., Bogotá, Imprenta Departamental, 1972-73; *Relicario histórico de Zipaquirá*, Bogotá, Imprenta Departamental, 1972; *Monografía de Supatá*, Bogotá, Imprenta Departamental, 1972; *Documentos para la historia de Ubaté*, Bogotá, Imprenta Departamental, 1973; *Calendario histórico de Cundinamarca*, Bogotá, Imprenta Departamental, 1973; *Hombres de letras y grandes hombres de Cundinamarca*, álbum, Bogotá, Imprenta Departamental, 1974; 2ª ed. aumentada y corregida: Bogotá, Cooperativa Nacional de Artes Gráficas, 1978; *Guías histórico-turísticas de Cundinamarca*, Corporación de Turismo de Cundinamarca, 1972; *Antecedentes históricos del nombre Serrezuela*, Bogotá, GAB Editores, 1976; *El prócer don José Antonio Olaya*, separata de la *Revista Bolivariana*, Nº 87, 1976; "Próceres cundinamarqueses", *Revista Bolivariana*, Nºs 87 a 91, 1977; *Enciclopedia histórica de Cundinamarca*, 5 tomos, Bogotá, Cooperativa Nacional de Artes Gráficas, 1979, 1980 y 1982; *Fontibón, pueblo de la Real Corona*, Bogotá, Imprenta Distrital, 1983; *Silvania, pueblo agrario*, Bogotá, Cooperativa Nacional de Artes Gráficas, 1985; *Próceres y mártires cundinamarqueses de la Independencia*, Bogotá, Cooperativa Nacional de Artes Gráficas, 1988; *La Academia Colombiana de Historia*, Bogotá, Kelly, 1988; *Memoria del primer Congreso de Academias Departamentales de Historia*, Bogotá, Kelly, 1989; *La Villa de San Bartolomé de Honda*, 2 tomos, Bogotá, Kelly, 1989-91; *El descubrimiento de América y sus antecedentes* (en preparación). En este volumen: "Los símbolos patrios".

Presentación

Cuando el estado de anomia alcanzaba preocupantes niveles que ensombrecían la realidad colombiana, la idea de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente apareció como una alternativa para reconstruir el consenso, presupuesto indispensable de la convivencia pacífica. El proceso culminó con un nuevo texto constitucional, que puede ser definido como un proyecto político ambicioso, sí, pero también representativo del anhelo del pueblo colombiano. Debe plantearse, entonces, cómo el paradigma jurídico reaparece como el instrumento idóneo para lograr la reconciliación, reforzar nuestras Instituciones y crear las condiciones para hacer realidad los anhelos de democracia política y social, así como de autonomía y pluralismo.

Se trata, en efecto, de reconstruir la relación entre la sociedad civil y el Estado, sin descuidar la perspectiva hacia la integración supranacional. Con relación al primer aspecto, debe destacarse el principio de la soberanía popular, que encuentra un espacio privilegiado: el ciudadano, y a veces el extranjero, no se limita, como antaño, a ejercer sus derechos políticos el día de elecciones; ahora es titular de la iniciativa normativa, lo que le permite participar en el proceso constitucional, legislativo y administrativo; adicionalmente está en capacidad de revocar el mandato de quienes, habiendo sido elegidos, no cumplan con su programa político; su opinión puede ser consultada por las autoridades, y se ha establecido el referéndum y el plebiscito.

Debe destacarse el respeto a la diversidad, como instrumento para mantener la unidad nacional: el pluralismo, el reconocimiento de la existencia de minorías étnicas y la consagración del principio de igualdad material han de permitir el desarrollo de nuestra sociedad civil dentro del respeto recíproco y el libre desarrollo de la personalidad. Para responder a la demanda del Estado, a veces ausente de gran parte del territorio nacional, se promulgan los principios de autonomía y descentralización: se trata de acercar a los administrados a su administración.

Dentro de este orden constitucional, que tiene como núcleo central al hombre, contribuir a la difusión de las principales Instituciones reviste una importancia cívica excepcional, y esta es precisamente la tarea del volumen Instituciones de la *Gran Enciclopedia de Colombia*.

Roberto Hinestrosa Rey

Contenido

Constituciones de Colombia: un Estado en formación

Néstor Iván Osuna Patiño

Lo que hoy es el Estado colombiano fue ideado por primera vez a principios del siglo XIX, hace algo más de 180 años. Comparado con el promedio de edad de los Estados nacionales en el mundo, se trata de un ente bastante joven, aún en formación.

Múltiples y complejos factores determinaron, hacia 1810, la formación de un Estado independiente en el hasta entonces Virreinato de la Nueva Granada, territorio ocupado por España desde la conquista iniciada en América con el arribo de Cristóbal Colón. El modelo económico, político y social impuesto por España y aclimatado durante tres siglos de dominación colonial, tenía como presupuestos de funcionamiento la especialización y control de la producción económica de los territorios ocupados, la prohibición de comercio entre las colonias y de éstas con el mundo exterior, la aculturación de las civilizaciones asentadas en América y la imposición de la religión católica. La potencia ibérica pretendía ensanchar su poderío económico mediante la sustracción de materias primas de las colonias —especialmente metales preciosos—, a la vez que encontraba en ellas mercado para sus productos. La propiedad de la tierra se había concentrado en manos de la Iglesia católica y de algunos pocos terratenientes que compartían el poder político con la Corona. Paralelamente al gran latifundio, pequeños grupos sociales de comerciantes y productores artesanales habían adquirido relevancia social y económica. El panorama lo completaban los indígenas y los esclavos importados de Africa, quienes proporcionaban la fuerza de trabajo necesaria para mantener el imperio. La intención de los Borbones, quienes asumieron la Corona española a partir del siglo XVIII, de concentrar el poder económico y político y, en consecuencia, suprimir ciertos privilegios que los Habsburgos habían permitido a los conquistadores y sus descendientes, desencadenó una creciente ola de descontento entre los grupos afectados, tanto los propietarios de la tierra como los comerciantes y artesanos. Los intereses económicos de estos últimos se veían, además, entorpecidos con las limitaciones impuestas por la metrópoli. Fue esta pequeña élite inconforme la que, ante el vacío de poder ocurrido en 1808 a consecuencia de la invasión de España por las tropas napoleónicas, decidió actuar y desató el golpe que culminó con la creación de varios de los Estados de América Latina, entre ellos el colombiano.

El movimiento emancipador actuó movido por circunstancias principalmente internas. Los comerciantes y artesanos de la Nueva Granada reclamaban libertad de producción y comercio, esto es, suplantación del modelo económico colonial por uno de libre mercado. Si para ello era necesaria la separación de España, estaban dispuestos a lanzarse a una guerra y a la organización de un Estado. Para los latifundistas el proceso de independencia tenía en cambio un contenido más político que económico: se trataba de una separación de la Corona española y de la afirmación del poder vernáculo, que pasarían a detentar en forma exclusiva, proceso que no necesariamente debía afectar la estructura económica bajo la cual habían alcanzado el lugar de predominio en la pirámide social. La ideología liberal de las revoluciones norteamericana y francesa, con su corolario jurídico-político del Estado constitucional, desempeñó el papel de elemento teórico, del cual se valieron los emancipadores para racionalizar y justificar su movimiento.

El Estado colombiano ha sido, desde sus inicios, un Estado de filiación liberal, con un sistema de poder político formalmente expresado en Constituciones de corte burgués, y con agudas contradicciones internas en materia tanto económica como política y social. Dentro del contexto internacional, Colombia se presenta desde su fundación como un país económicamente subdesarrollado, exportador de materias primas, enganchado en el mundo capitalista, junto con los demás Estados periféricos, como soporte de la riqueza de las potencias occidentales.

Escudo de armas y pabellón de la República de Nueva Granada, propuesto por Lino de Pombo al Despacho de Guerra, en cumplimiento de la ley de mayo 9 de 1834. Archivo General de la Nación, Santafé de Bogotá.

La Primera República

El movimiento que saltó a la luz pública como consecuencia de los hechos ocurridos en Bogotá el 20 de julio

de 1810, inició el camino hacia la construcción formal del Estado independiente. El acta promulgada por el cabildo capitalino en aquel momento, expresó la decisión de los cabildantes de depositar en una junta de gobierno el poder político, con desconocimiento de la autoridad proveniente de la península. Esta junta debía convocar a los representantes de las restantes provincias neogranadinas para establecer la Constitución que, bajo la forma federal, regiría los destinos del naciente Estado.

En diciembre de 1810 se reunió el primer congreso constituyente, que suspendió sus deliberaciones al no lograr un punto de acuerdo en el enconado debate entre partidarios del centralismo y el federalismo. Como consecuencia de la disolución, en Bogotá se reunió otra corporación, que dictó una Constitución exclusiva para la provincia de Cundinamarca, en abril de 1811. En este documento jurídico-político se estableció un singular sistema de gobierno, consistente en una monarquía constitucional con sistema presidencial sustitutivo. En efecto, se aceptaba la jefatura del Estado del monarca español, siempre y cuando éste trasladara la sede de gobierno al territorio de la provincia cundinamarquesa. De no suceder esto, el monarca sería remplazado por un presidente de origen electivo. Para la elección de dicho funcionario se estableció un sistema electoral indirecto con sufragio restringido (solamente quienes demostraran tener cuantiosos bienes de fortuna podían participar en la elección).


CONSTITUCION
DE LA
REPUBLICA
DE
CUNDINAMARCA
REFORMADA POR EL SERENISIMO
COLEGIO REVISOR Y
ELECTORAL
EN SESIONES TENIDAS DESDE VEINTE Y TRES DE DICIEMBRE DE MIL OCHOCIENTOS ONCE, HASTA DIEZ Y SIETE DE ABRIL DE MIL OCHOCIENTOS DOCE.
SANTAFE
En la Imprenta de D. Bruno Espinosa de los Monteros, por D. Nicomedes Lora. Año de 1812.

Portada de la Constitución de la República de Cundinamarca, expedida el 17 de abril de 1812. Santafé, Imprenta de Bruno Espinosa de los Monteros, 1812. Biblioteca Nacional.

Por su lado, representantes de las provincias de Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja proclamaron, en noviembre de 1811, el Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, que fue posteriormente aceptada por varias otras provincias. De contenido más orgánico que doctrinario, el Acta de Federación constituye el primer documento jurídico que agrupa territorialmente como Estado a las diversas comarcas neogranadinas. El documento postula la creación de un Estado republicano federal, señala las competencias de las provincias y las de la federación, establece una fuerza armada y fija ciertos parámetros de funcionamiento de la hacienda pública. En el mismo se convoca una asamblea constituyente que, de haberse reunido, habría redactado la primera Constitución Nacional. La suerte adversa del movimiento emancipador en los años inmediatamente siguientes y la reconquista española frustraron tal intención.


CONSTITUCION
DEL ESTADO DE
CARTAGENA DE INDIAS
SANCIONADA
En 14. de Junio del año de 1812.
Segundo de su Independencia.

CARTAGENA DE INDIAS: EN LA IMPRENTA DEL CIUDADANO DIEGO ESPINOSA

Portada de la Constitución del Estado de Cartagena de Indias, sancionada el día 14 de junio de 1812. Cartagena, Diego Espinosa, 1812. Biblioteca Nacional, Bogotá.

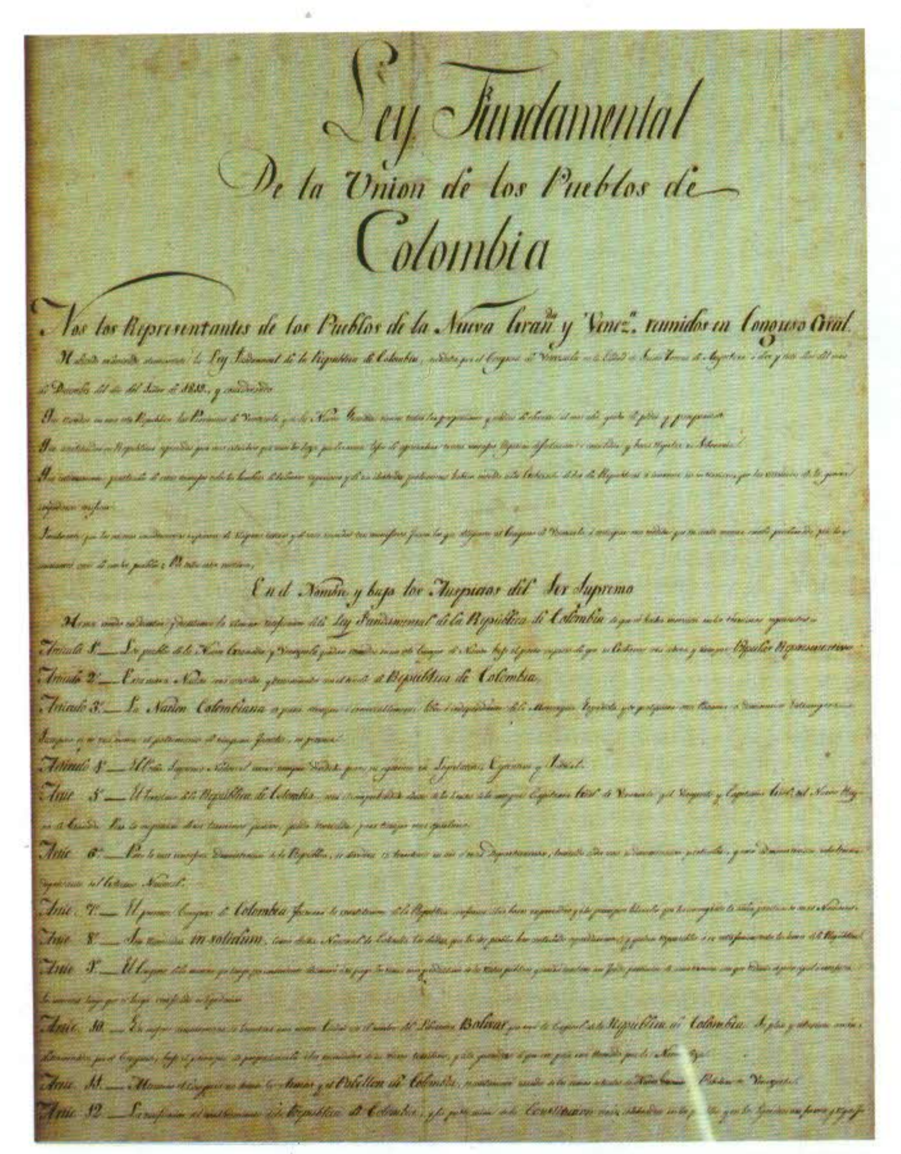
La Gran Colombia: un Estado imposible

El propósito de formar un Estado de dimensión continental, que agrupara al territorio y los pobladores de las colonias hispánicas de América, hacía parte, de tiempo atrás, del inventario de posibilidades que algunos sectores del movimiento emancipador contemplaban con simpatía. El naufragio de la Primera República en el mar de sangre de la reconquista generó como reacción un inusitado impulso hacia el propósito integracionista. La idea de un Estado territorialmente extenso, con una fuerza armada de considerable magnitud, y con la reunión de los líderes del movimiento emancipador bajo un mismo aparato jerárquico de poder, apareció como la manera más indicada de hacer frente al imperio español y de obtener reconocimiento y patrocinio internacionales.

De entre los varios proyectos de creación de este tipo de Estados, alcanzó una corta existencia —entre 1819 y 1829— el formado mediante la unión del antiguo Virreinato de la Nueva Granada con la Capitanía General de Venezuela, que fue bautizado como República de Colombia, y que históricamente se conoce como la Gran Colombia, para distinguirlo de la Colombia de nuestros días. Estuvo integrado por lo que hoy, con algunas variaciones de límites, son Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela.

Fue creado formalmente mediante una ley fundamental aprobada en la población venezolana de Angostura, en diciembre de 1819. Según esta ley, de carácter provisional, el poder ejecutivo se ejercía por un presidente, quien era remplazado en caso de ausencia por un vicepresidente. El territorio del Estado fue dividido en tres departamentos denominados Venezuela, Quito y Cundinamarca, cada uno de los cuales sería gobernado, una vez expulsadas las tropas españolas, por un jefe superior denominado también vicepresidente. Con el objetivo de dotar de Constitución a la República, la ley de Angostura convocó a un congreso constituyente para enero de 1821 en la Villa del Rosario, población cercana a Cúcuta. A este congreso acudieron los representantes elegidos por los votantes de las secciones efectivamente emancipadas del dominio español.

El principal lema del Congreso de Cúcuta fue configurar en la Gran Colombia un Estado de derecho, esto es, un sistema político en el cual se


Ley Fundamental
De la Union de los Pueblos de
Colombia

Nos los Representantes de los Pueblos de la Nueva Gran.a y Venez.a reunidos en Congreso Gral.

En el Nombre y baxo los Auspicios del Ser Supremo

Primera página de la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia, expedida en Santo Tomás de Angostura el 17 de diciembre de 1819. Casa Museo 20 de Julio, Bogotá.

garantiza y protege la libertad de los individuos, se acata y respeta la ley, que es producto de la declaración de una asamblea que representa la voluntad general, y se establecen límites y controles al poder de todos los depositarios del mismo. Se trata de la idea liberal clásica de Estado: un Estado que garantiza la propiedad privada, la libertad económica y las demás libertades de los ciudadanos.

Constitución de 1821

En líneas generales, esta primera Constitución del Estado grancolombiano proclamó la independencia de la nación y propuso un gobierno republicano, representativo, territorialmente centralizado, con división del poder público en tres ramas y sistema electoral indirecto con sufragio restringido. Se estableció un Congreso bicameral, con un Senado compuesto por cuatro senadores por cada departamento, elegidos para períodos de ocho años, con renovación del cuerpo por mitades cada cuatro años, y una Cámara de Representantes integrada según la población de cada provincia, con miembros de período cuatrienal. El Congreso se reunía ordinariamente cada año durante noventa días prorrogables hasta por treinta más.

El presidente de la República era elegido cada cuatro años y se permitía su reelección inmediata por una vez. En sus faltas, tanto absolutas como temporales, lo remplazaba el vicepresidente. Ambos funcionarios eran elegidos indirectamente —los ciudadanos escogían unos "electores", los cuales decidían el nombre del mandatario—. Pero si ningún candidato obtenía los dos tercios de los votos de los electores, la competencia para hacer la elección pasaba al Congreso de la República. El presidente era asesorado en el ejercicio de sus funciones por un consejo de gobierno, compuesto por el vicepresidente, los secretarios del despacho y un miembro de la alta Corte de Justicia. El presidente tenía las funciones de jefe de Estado, de gobierno y de la administración. Sin embargo, para el nombramiento de agentes diplomáticos, intendentes departamentales y gobernadores de las provincias requería el consentimiento del Senado.

La Constitución de 1821 estableció un sistema presidencial de gobierno, inspirado en el modelo estadounidense, considerado el más adecuado para la república grancolombiana, dada la guerra contra España aún inconclusa, la carencia de cultura política para una mayor participación democrática y la preponderancia irrestible de la figura del Libertador. Los mecanismos de controles y contrapesos entre los diversos órganos detentadores de poder, establecidos principalmente con el ánimo de limitar al presidente, alcanzaron a garantizar la constitucionalidad del régimen, pero no a dotar a los órganos diferentes del Ejecutivo de verdadero poder de decisión.

La Gran Colombia nunca contó con aceptación popular. Para la mayoría de la población, incluida dentro de ella buena parte de los caudillos militares que adelantaron la guerra de independencia, los enunciados de Estado-nación, y más aún, de Estado-continente, carecían de significado. Habituada como estaba la población al régimen colonial semifeudal, y carente de los más elementales rudimentos de formación política, los propósitos de los líderes del movimiento emancipador resultaban extraños discursos refinados de imposible comprensión. El Estado grancolombiano devino así un Estado oligárquico, una nación exclusivamente criolla, sin sustento popular, a pesar de los postulados de la Constitución.

La élite criolla venezolana se vio afectada por el sistema férreamente centralista establecido por la Constitución, y lastimada en su legítimo



Constitucion

de la República de Colombia

sancionada el año

DE

1821

Portada de la Constitución de la República de Colombia, promulgada en la Villa del Rosario de Cúcuta, agosto 30 de 1821. Archivo General de la Nación, Bogotá.



En el nombre de Dios

Constitucion

Titulo I.

De la nación Colombiana y de los Colombianos.

Seccion 1a

De la nacion Colombiana.

Preámbulo y Título I (De la nación Colombiana y de los Colombianos). Constitución de Cúcuta, 1821. Archivo General de la Nación. Bogotá.



Firmas de promulgación de la Constitución de 1821. Entre ellas: Miguel Peña, presidente del Congreso, y Rafael Lasso de la Vega, obispo de Mérida y Maracaibo, vicepresidente.

celo regional por la designación de Bogotá como capital de la República. La Constitución fue reconocida a regañadientes y con condiciones por la municipalidad de Caracas, la cual desde el primer momento se quejó de no haber tenido adecuada representación en el congreso constituyente.

La incorporación del Ecuador se efectuó como una simple anexión del territorio militarmente conquistado por el ejército patriota, luego de la batalla de Pichincha, en 1822. Guayaquil, ciudad que había declarado individualmente su independencia, fue anexada a la República por decisión de dos generales victoriosos. La participación de los grupos dirigentes ecuatorianos en los círculos decisorios del gobierno nacional fue prácticamente nula. En el Ecuador, la Gran Colombia fue vista más como una nueva dominación, proveniente de neogranadinos y venezolanos, que como una efectiva independencia.

A pesar del régimen enunciado en la Constitución, la praxis política de la Gran Colombia fue una prolongación del régimen colonial, ahora sin la injerencia de la Corona española. Los caudillos militares del ejército patriota fueron recompensados con grandes extensiones de tierra, con lo que se creó una nueva clase dominante, y se mantuvieron los postulados básicos de funcionamiento del sistema que en teoría se pretendía suprimir. Un sector de los fundadores del Estado grancolombiano fue reforzando paulatinamente la dosis de autoritarismo del sistema de gobierno, creyendo encontrar en ello solución a los problemas estructurales del engendro. Se llegó a pensar en la sustitución del régimen republicano por uno monárquico, ya fuera éste con la figura del presidente vitalicio o mediante la importación de un príncipe europeo que iniciara la dinastía luego de la muerte de Bolívar. Tales proyectos fracasaron.

En 1828 se reunió un nuevo congreso constituyente, en la población de Ocaña, el cual no llegó a ningún acuerdo sobre las reformas que se creía conveniente introducir a la Constitución. La disolución de este cuerpo precipitó la dictadura, que fue asumida por Simón Bolívar y ejercida hasta comienzos de 1830. Para este año se reunió otro congreso que dictó una nueva Constitución para la Gran Colombia, en sustitución de la de 1821. Sin embargo, ya Venezuela y Ecuador habían decidido separarse de la unión y organizarse autónomamente.

Constitución de 1830

La Constitución de 1830, de la cual se ha dicho con acierto que «nació muerta», fue presentada como un cuerpo normativo enteramente nuevo, a pesar de lo cual puede considerársele como una reforma a la de 1821. Se introdujo una pequeña dosis de descentralización territorial, se elevaron los requisitos de propiedad para elegir y ser elegido, se aumentó el poder del Ejecutivo y se extendió su período a ocho años, a la vez que se atenuó su régimen de responsabilidad. Se prohibió la delegación de facultades legislativas del Congreso al presidente. Pero, como se ha dicho, esta Constitución no fue más que parte del epitafio de la Gran Colombia.

Un Estado con semejantes deficiencias estructurales no podía subsistir. A pesar de los intentos por introducir reformas económicas, jurídicas y en el estilo de vida política, resultaron insuperables los obstáculos ocasionados por la carencia de sentimiento de nación, la falta de institucionalidad del Estado, que semejaba más un pacto de caballeros que un auténtico aparato político, la penuria ocasionada por la guerra, los persistentes brotes tanto de anarquía como de autoritarismo, la impreparación de los grupos dominantes para asumir las tareas del gobierno y de la administración, y otros factores conexos. La Gran Colombia fue una estrategia brillante para enfrentar la guerra con España, pero un Estado imposible para organizar a partir suyo el modelo eco-



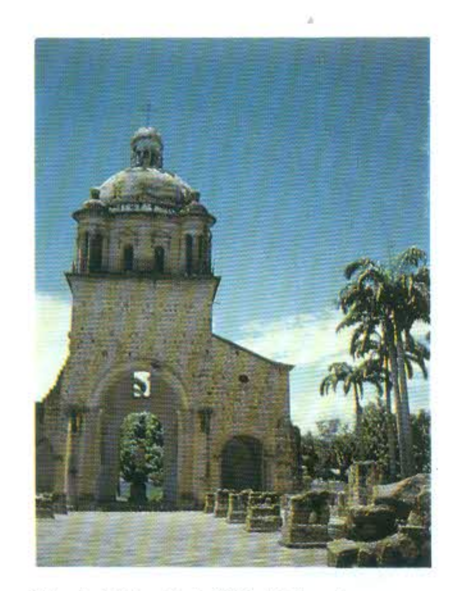
Firmas de diputados en la Constitución de 1821. Entre ellas: Ramón Ignacio Méndez, José María Hinestrosa, Sinforoso Mutis, José Manuel Restrepo, Félix Restrepo y Pedro Gual.



Firmas de los tres secretarios del Congreso de Cúcuta: Francisco Soto, Miguel Santamaría y Antonio José Caro, y otros diputados como Vicente A. Borrero y Francisco Conde.



Sanción de la Constitución de Cúcuta, firmada el 6 de octubre de 1821 por Simón Bolívar y los ministros Pedro Briceño Méndez, Pedro Gual y Diego Bautista Urbaneja.



Cúpula del templo de Villa del Rosario de Cúcuta, donde se reunió el Congreso General de 1821. Corporación Nacional de Turismo, Bogotá.

nómico y social que los emancipadores proclamaban.

LA NUEVA GRANADA

Constitución de 1832

Desmembrada la Gran Colombia por la separación de Venezuela y Ecuador, la Nueva Granada, desprovista de aquel carácter y dimensión subcontinentales, pudo comenzar a moldear su Estado nacional, aunque es cierto que para la época no existía suficiente sentimiento de nacionalidad.

Un congreso constituyente reunido en Bogotá a finales de 1831 expidió, primero, una ley fundamental que formalmente creó el Estado de la Nueva Granada en las provincias centrales de la extinta Gran Colombia, y en febrero de 1832 tuvo lista la nueva Constitución, que mantuvo inmodificados los principios fundamentales del sistema gestado desde el inicio de la emancipación: adopción formal del liberalismo económico y político, sistema republicano, representativo y presidencialista, predominio de la rama ejecutiva, y exclusión de los sectores populares del ejercicio del sufragio. Debe anotarse que pese a las disposiciones constitucionales sobre libertades económicas, las bases del modo de producción y el sistema fiscal heredados de la Colonia se mantuvieron durante varios lustros más.

La Constitución acogió la forma estatal unitaria, con moderada descentralización. En cada provincia —el nivel departamental fue suprimido— se creó una cámara provincial que tenía injerencia en la designación de sus funcionarios judiciales y de su gobernador, mediante el envío de listas de aspirantes a tales cargos a las autoridades centrales, para que de entre ellas fuese efectuada la designación. En el caso de los gobernadores, quienes tenían la calidad de agentes inmediatos constitucionales del presidente de la República, las listas eran de seis candidatos.

Aunque se mantuvo el sistema electoral indirecto, con sufragio restringido, se disminuyeron las exigencias económicas y capacitarias para los sufragantes de primer grado. El requisito de saber leer y escribir para el ejercicio del sufragio fue diferido por la Constitución hasta 1850, así que nunca tuvo aplicación. Cada dos años los sufragantes de primer grado designaban a los electores, a razón de uno por cada mil habitantes. Estos posteriormente elegían al presidente, al vicepresidente, a los senadores y representantes de la respectiva provincia, y a los diputados de las cámaras provinciales.

El Congreso se reunía anualmente durante sesenta días prorrogables por treinta más. Los senadores tenían período de cuatro años y los representantes de dos. Ambas cámaras se renovaban por mitades cada dos y un año, respectivamente. La función legislativa correspondía al Congreso, con el expreso carácter de indelegable. Como garantía de independencia entre el Congreso y las demás ramas del poder, se prohibió a los miembros de estas últimas hacer parte del Congreso, a la vez que los congresistas estaban vedados para aceptar empleos de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo.



Iglesia de Ocaña, en Norte de Santander, donde se reunió la Convención de 1828. Acuarela de Roberto Páramo Tirado. Museo Nacional, Bogotá.

El presidente de la República tenía período cuatrienal y no podía ser reelegido para el período inmediatamente siguiente. Conservó las funciones principales de jefe de Estado, de gobierno, de la administración y de la fuerza pública. Sin embargo, como reacción frente a los abusos autoritarios padecidos durante la época grancolombiana, se introdujeron algunos límites, restricciones y contrapesos a su poder, especialmente en el régimen de excepción.

Se creó un Consejo de Estado, independiente de la rama ejecutiva, inte-



Preámbulo de la Constitución de 1830, expedida en Bogotá el 29 de abril de ese año. Archivo General de la Nación, Bogotá.



Constitución de 1830: firmas de Vicente Borrero, presidente del Congreso, José Modesto Larrea, vicepresidente, y otros diputados.



Sanción de la Constitución de 1830, firmada el 5 de mayo por el vicepresidente Domingo Caycedo y los ministros Osorio, Márquez y Herrán.


CONSTITUCION
DEL ESTADO DE LA
NUEVA-GRANADA,
dada
por la
Convención constituyente
en el año
de
1832
22° de la independencia

Constitución del Estado de la Nueva Granada, expedida en Bogotá el 29 de febrero de 1832. Archivo General de la Nación, Bogotá.



Constitución de 1832 con las firmas de los dignatarios de la Convención José María Estévez, obispo de Santa Marta, y Mauricio José Romero.



Sanción de la Constitución firmada el 1o. de marzo de 1832 por el vicepresidente J.M. Obando y los ministros Pereira, D.F. Gómez y A. Obando.

grado por siete miembros elegidos por el Congreso en reunión plena, con período cuatrienal y renovación por mitades bienalmente. El Consejo emitía dictámenes no obligatorios para el presidente, en los casos expresados en la Constitución. Intervenía además en el nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los tribunales de distrito judicial y de agentes diplomáticos y consulares. Su principal atribución consistía en remplazar al Congreso en sus períodos de receso, en la concesión de facultades extraordinarias al presidente de la República durante los estados de excepción.

Durante el lapso de vigencia de la Constitución de 1832 no se presentaron golpes de Estado, ni cambios traumáticos en el estilo de vida política. Se aclimataron en el país la tendencia al gobierno constitucional, el repudio a los regímenes de hecho, la preferencia por las formas jurídicas y la resistencia a las transformaciones radicales. El temperamento civilista, pero fuertemente autoritario y renuente al cambio, constituye la herencia de esta época.

Constitución de 1843

El régimen debió hacer frente a varias agresiones imperialistas extranjeras, que fueron solucionadas diplomáticamente, única herramienta con que se contaba para el manejo de las relaciones internacionales. También salieron airosos los gobiernos del conflicto conocido como guerra de los Supremos, contienda civil que, encendida en el sur del país, alcanzó entre 1839 y 1841 relieve nacional. Se denominaba "supremos" a los caudillos regionales y locales insurrectos, cuyos variados y difusos reclamos apenas permiten vislumbrar la ausencia de un sentimiento genuino de nacionalidad, cierto afán descentralizador o federal e, indirectamente, el reclamo reivindicatorio contra las condiciones de miseria en que permanecían los grupos trabajadores, en especial el de los esclavos. En la guerra de los Supremos hay también, sin duda, una manifestación del espíritu militarista veleidoso propio de la guerra de emancipación y del estilo político de la Gran Colombia.

La derrota de los "supremos" dejó el campo abierto a los grupos reaccionarios, que aprovecharon la ocasión para anatematizar la Constitución como no apta para mantener el orden público. Como reforma al modelo de 1832 fue promulgada en 1843 una Constitución que robustecía el principio de autoridad, desarrollado principalmente en la figura del presidente de la República, y proponía un sistema de gobierno excluyente y centralizado, dentro de un régimen con preponderancia de la Iglesia católica y concepto subalterno de la libertad.

TRANSFORMACIONES DE MEDIADOS DEL SIGLO XIX

La guerra de los Supremos trajo como consecuencia indirecta la división del grupo dominante que había salido vencedor. Los comerciantes y pequeños productores, por su lado, habían adquirido mayor predominio económico y social y reclamaban la abolición definitiva de la estructura productiva colonial. Frente a ellos permanecían los latifundistas, encabezados por el clero católico, interesados en la conservación del *statu quo*.

El debate sobre la conservación o suplantación del modelo económico y social de la Colonia ocupó durante los siguientes lustros el primer plano en la discusión nacional. Los interesados en la prolongación del sistema fundaron el partido conservador, mientras que los amigos de instaurar

Primera página de la Constitución de la República de la Nueva Granada, expedida en Bogotá el 20 de abril de 1843. Archivo General de la Nación, Bogotá.


Bogotá, a veinte de abril de mil ocho cientos cuarenta i tres.
Publíquese i ejecútese.

Constitución de 1843: firmas de José Ignacio de Márquez, Juan Clímaco Ordóñez, Vicente Cárdenas, Pedro Alcántara Herrán, Mariano Ospina, Rufino Cuervo y José Acevedo.



Tomás Cipriano de Mosquera y Arboleda. Oleo de Marco A. Salas Yepes. Ministerio de Gobierno, Bogotá.

un sistema de libre producción y competencia se agruparon en el liberal. Tal es el origen de los partidos políticos tradicionales, que desde entonces han disputado y compartido alternativamente el poder político en Colombia. Sus fronteras ideológicas y programáticas, no siempre bien delimitadas, han cambiado bastante desde entonces, a la par con la historia nacional.

Para mediados del siglo XIX se habían fortalecido los grupos sociales compuestos por manufactureros, comerciantes y artesanos, para cuyos intereses el modelo colonial era un obstáculo. Los pequeños agricultores, en especial del oriente neogranadino, abogaban también por la supresión de las trabas coloniales al libre cultivo. Los latifundistas y el clero, en situación de decadencia, resistieron con tenacidad el embate del reformismo desatado por los primeros.

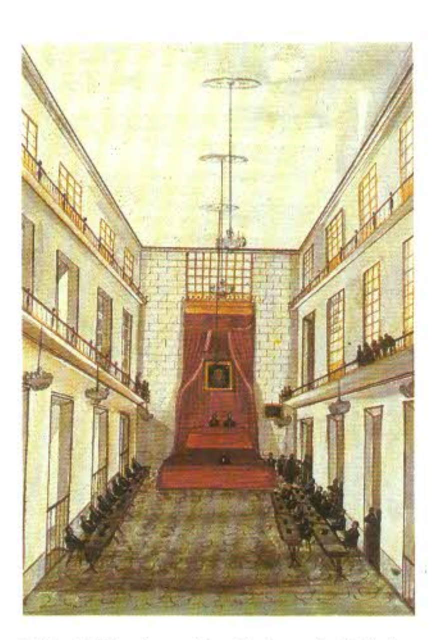
El Congreso de 1848 aprobó una ley sobre administración y régimen municipal que detalló los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales. Esta ley fue precursora del impulso descentralizador que pronto irrumpió en la vida nacional. Al año siguiente, el Congreso decretó la libertad del cultivo del tabaco y la abolición de la pena de muerte por delitos políticos. Al cuerpo legislativo de 1850 correspondió aprobar la ley de redistribución de rentas y gastos entre la nación y las entidades territoriales; esta ley de carácter económico tuvo profundas repercusiones políticas y dio oxígeno a la vida provincial. Mediante ley de 21 de mayo de 1851 fue abolida definitivamente la esclavitud. El mismo año fueron aprobadas leyes de libertad de imprenta, juicio por jurados y extinción de fueros eclesiásticos. En 1853 fue aprobada legalmente la separación entre la Iglesia católica y el Estado.

Este cúmulo de medidas reformistas no fue asimilado ni fácil ni prontamente. El libre comercio arruinó la pequeña estructura productiva de los artesanos; las reformas eclesiásticas marcaron un grave punto de discordia nacional; y la abolición de la esclavitud desató la insurrección de los dueños de esclavos contra el gobierno nacional, movimiento que fue derrotado por las fuerzas de este último.

Dentro del liberalismo existía, sin embargo, una profunda división interna. A pesar del propósito común de desterrar el régimen colonial y de establecer un mercado más amplio, el grupo de los comerciantes propugnaba por un comercio exterior basado en el libre cambio, mientras que los artesanos requerían para subsistir barreras proteccionistas de los productos nacionales frente a los extranjeros. Tal diversidad de posiciones tuvo su expresión política en la división del partido entre gólgotas y draconianos. Los segundos patrocinarían el golpe de Estado del general José María Melo, en 1854, que con muy poca fortuna pretendió detener el movimiento



José Hilario López Valdés. Oleo de Guillermo Villa, 1891. Casa Museo de la Convención, Rionegro.



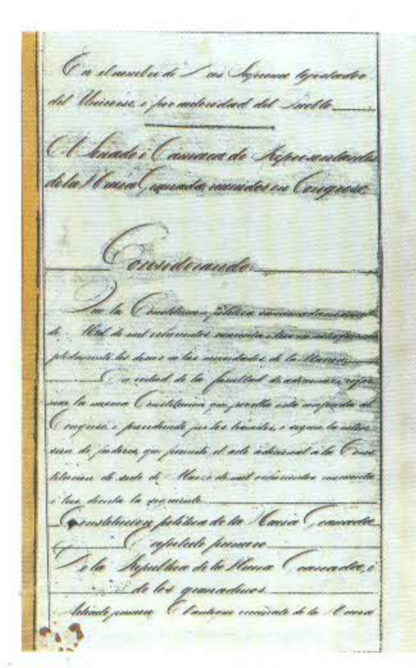
Salón del Senado en Bogotá. Acuarela de José Gabriel Tatis en su álbum sobre el Congreso Constituyente de 1853 (Ver Tomo 2, págs. 380/382). Museo Nacional, Bogotá.

librecambista favorecido desde el Congreso por la mayoría gólgota, que hizo coalición con el partido conservador para bloquear la dictadura.

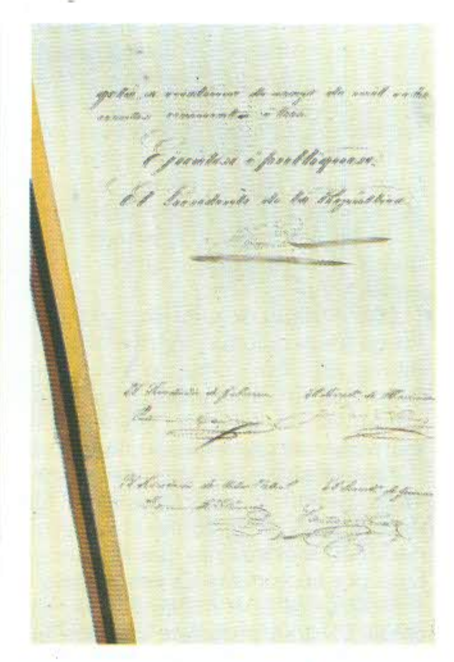
Constitución de 1853

El ímpetu reformista llegó hasta la misma Constitución. Para el Estado que tenían planeado los liberales, la estructura del código de 1843 resultaba inadecuada. Si bien el modelo autoritario facilitaba la imposición de las reformas desde la cúspide gubernativa, el liberalismo pretendía también un mecanismo alternativo de distribución territorial del poder político, que atendiera de mejor manera las necesidades de la postrada vida municipal. El ambiente filantrópico y romántico que a nivel internacional caracterizó el período en cuestión, influyó también en la elaboración de la nueva Carta Política.

La Constitución de 1853 diseñó una república territorialmente descentralizada, con sistema de gobierno presidencialista, aunque aumentó la dosis de poder del Congreso. Se estableció por primera vez el sufragio universal —reservado a los varones mayores de 21 años— y se amplió el número de funcionarios de elección popular. En efecto, los ciudadanos elegían directamente al presidente y al vicepresidente de la República, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia,



Preámbulo de la Constitución Política de la Nueva Granada, expedida el 20 de mayo de 1853. Archivo General de la Nación, Bogotá.



Sanción de la Constitución de 1853, firmada por José María Obando, Patrocinio Cuéllar, José M. Plata, Lorenzo María Lleras y Santiago Fraser.

al procurador general de la nación, a los senadores y representantes, a los gobernadores de las provincias y a los miembros de las legislaturas provinciales. Se consagró además un amplio catálogo de libertades y derechos de los neogranadinos.

Dada la estructura unitaria pero descentralizada del Estado, la Constitución estableció una distribución de competencias entre la nación y las provincias. Al nivel central le correspondían la conservación del orden público, la organización de las fuerzas armadas, las relaciones internacionales, la legislación constitucional, civil y penal, la administración de justicia y la determinación de la moneda y del sistema de pesas y medidas, entre otras. Las funciones no conferidas expresamente por la Constitución al nivel nacional, correspondían a las provincias. Estas podían dictarse sus propias constituciones.

Con las reformas introducidas entre 1845 y 1853, cuya máxima expresión fue la Constitución expedida ese último año, se inauguró un período conocido como República Liberal, época de predominio del partido liberal en la vida política del país, que se extendió hasta 1885, fecha en la que, vencidas en la batalla de La Humareda las fuerzas radicales, dieron paso a la Regeneración conservadora.

PROCESO DE FEDERALIZACIÓN

Colombia no ha encontrado aún solución político-jurídica satisfactoria a su diversidad regional. A lo largo de su historia ha ensayado el centralismo a ultranza, el sistema unitario con diversos grados de descentralización administrativa y política, y el sistema federal, sin que ningún modelo pueda considerarse consolidado o haya funcionado sin obstáculos. El país posee una rica diversidad regional, afianzada en factores geográficos, económicos, étnicos, históricos y culturales, que ha persistido sin necesaria relación con sus sucesivos ordenamientos territoriales.

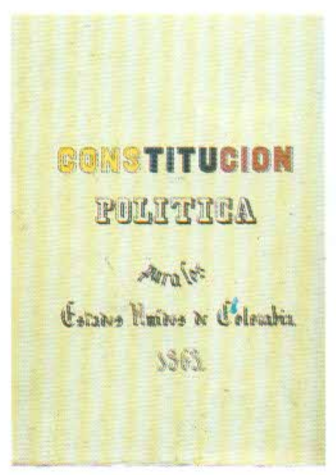
Hacia 1845 se inició un proceso de creación de nuevas provincias dentro del esquema centralista de la Constitución entonces vigente. Datos fidedignos afirman que se llegó al número de 36 provincias en 1853. Para este último año se inició un proceso inverso, de reagrupación de las provincias en estados de mayores dimensiones y capacidades, como antesala del federalismo. El impulso federal llevó al Congreso de 1855 a reformar la Constitución expedida dos años atrás, en el sentido de hacer una excepción al sistema de Estado unitario descentralizado y crear un estado federal "soberano", dentro del mismo: el Estado de Panamá. El acto reformatorio facultó además al Congreso para la creación, mediante el trámite establecido para la aprobación de las leyes, de otros estados federales. La reacción de las provincias no se hizo esperar. Antioquia, Santander, Cauca,



Mapa de Venezuela, Nueva Granada y Ecuador, en que se aprecia la división en provincias del territorio colombiano. J.H. Colton & Co., Nueva York, 1855. Mapoteca 4, X-48, Archivo General de la Nación, Bogotá.


Acto Constitu-
cional Transitorio
para los
Estados Unidos de Colombia
1863.




CONSTITUCION
POLITICA
para los
Estados Unidos de Colombia
1863.



Acto Constitucional Transitorio y Constitución Política para los Estados Unidos de Colombia, expedidos en Rionegro, Antioquia, el 8 de mayo de 1863, con las firmas de Justo Arosemena como presidente de la Convención y de Julián Trujillo como vicepresidente. Archivo General de la Nación, Bogotá.

Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena obtuvieron su categoría de estados miembros de la federación.

Se presentó así una situación anómala, en la cual una Constitución diseñada para un Estado unitario, lo era en realidad de una federación. Ello determinó la elaboración de una nueva Carta Política, la de 1858, aprobada en el Congreso sin mayores traumatismos, dado el acuerdo bipartidista que respaldó al movimiento federal de ese entonces.

Constitución de 1858

La Constitución de 1858 dio al país el nombre de Confederación Granadina. En su parte orgánica se limitó a regular los asuntos propios de la órbita federal, y dejó a los estados la competencia en todos los aspectos de la organización no atribuidos expresamente a la Confederación, con la exigencia de que sus gobiernos fuesen representativos, alternativos, electivos y responsables. Al nivel federal le correspondían el manejo de las relaciones internacionales y los asuntos en que se vieran involucrados dos o más estados de la Confederación. En concurrencia con los estados, a la federación le correspondía el fomento de la instrucción pública, el servicio de correos y la construcción de vías de comunicación. Como variación a la estructura de la rama ejecutiva federal se sustituyó la figura del vicepresidente por la de tres "designados" elegidos anualmente por el Congreso.

Debe resaltarse de esta Constitución la introducción de un mecanismo de control de constitucionalidad y legalidad, en virtud del cual la Corte Suprema Federal podía suspender los actos de las legislaturas de los estados contrarios a la Constitución o a las leyes federales. Una vez suspendidos, dichos actos pasaban al examen del Senado de la confederación, el cual decidía en definitiva sobre su juridicidad. Colombia inició así su camino hacia el control judicial de constitucionalidad.

El Congreso de 1859, con el patrocinio del gobierno de turno, aprobó tres leyes mediante las cuales se restringían considerablemente las facultades y autonomía de los estados. Una de ellas versaba sobre asuntos electorales, mientras las dos restantes establecían las figuras de "intendentes" e "inspectores", funcionarios designados por el gobierno central, que vigilaban el funcionamiento de los estados en diversas materias. Estas leyes desdibujaban la estructura federal de la Constitución y suscitaron en consecuencia airada oposición en varios estados. La falta de cultura política de los líderes gobernantes, la ausencia de efectivos canales de expresión pacífica del descontento y otros factores agudizaron la controversia, al punto de desatar una prolongada guerra civil de estos estados contra el gobierno federal.

Como caso único en la historia del país, las fuerzas insurrectas vencieron al gobierno constitucional, produciéndose en consecuencia un rompimiento insalvable en el sistema de legalidad. El general Tomás Cipriano de Mosquera, al mando de las tropas victoriosas y como jefe del partido liberal (a pesar de su origen conservador), asumió el poder absoluto en 1861.

La necesidad de seguridad jurídica, muy característica del temperamento nacional, determinó cierta oposición por parte del radicalismo liberal al dictador, y aceleró la convocatoria de un nuevo cuerpo constituyente, el cual, reunido entre febrero y mayo de 1863, en Rionegro (Antioquia), expidió una nueva Constitución para los Estados Unidos de Colombia, en la cual se consagró el ideario de la corriente de avanzada del liberalismo de la época.

Constitución de 1863

En la parte doctrinaria de la Constitución se consagró un amplio catálogo de derechos y libertades de los ciudadanos, de corte individualista. En los principios constitucionales se acentuó la forma federal del Estado. Se facultó a los estados para tener fuerza pública diferente de la federal y se prohibió al gobierno central el envío de funcionarios a los estados en tiempos de paz. Tales normas entrañaban una reacción contra las leyes y prácticas gubernamentales que habían desatado la guerra civil. Para la protección de la autonomía de los estados y de los derechos de los ciudadanos, considerados bases de la Unión, se estableció un mecanismo de control consistente en que las legislaturas de los estados podían anular todo acto del Congreso o del poder ejecutivo nacionales que se considerara violatorio de estos principios.

En el ámbito federal se aumentó el relieve político del Congreso y se debilitó el poder del Ejecutivo, aunque




Patio y salón principal de la Casa de la Convención, en Rionegro (Antioquia), donde se expidió la Constitución de los Estados Unidos de Colombia el 8 de mayo de 1863. Fotografías de Jorge Alberto Londoño.

se mantuvo el esquema de gobierno presidencialista. El período presidencial fue reducido a dos años, sin posibilidad de reelección inmediata. Los nombramientos de secretarios de Estado, agentes diplomáticos y jefes militares se sometían a la aprobación del Senado. Esta misma corporación intervenía en la dirección de las relaciones internacionales, mediante la aprobación de las instrucciones que el presidente impartiera a los agentes diplomáticos sobre la celebración de tratados públicos. El general en jefe del Ejército Nacional era nombrado por el presidente, de lista de aspirantes elaborada por el Congreso.

De acuerdo con los presupuestos de funcionamiento de un sistema federal, el presidente era elegido por los estados. Cada estado tenía para el efecto un voto, independientemente de factores como población o extensión territorial. En cada estado se realizaba una votación interna. El ganador de dicha votación, por mayoría relativa, obtenía el voto del estado. Dado que la federación estaba compuesta por nueve estados, el candidato que obtuviera la mayoría en cinco estados resultaba elegido presidente, así la suma simple de los votos de los electores arrojara una mayoría diversa.

El funcionamiento regular de un sistema constitucional es complejo; requiere la combinación de factores económicos, políticos, culturales y jurídicos adecuados. Dentro de la estructura social colombiana del siglo XIX se presentaban múltiples obstáculos al funcionamiento de cualquier sistema de gobierno. Las ya señaladas carencias de cultura política y sentimiento arraigado de nacionalidad, además de la insuficiencia de recursos económicos para atender elementales necesidades de la sociedad y la situación de pobreza crítica en que permanecía la mayoría de la población, atentaban permanentemente contra las instituciones. A estas circunstancias no escapó la Constitución de 1863.

El régimen instaurado en Rionegro tuvo también elementos propios de desgaste. La ausencia del partido conservador en el cuerpo constituyente restó legitimidad a la Constitución. Las relaciones entre el partido liberal gobernante y el clero fueron difíciles. En 1861 se había decretado la expropiación de bienes raíces de la Iglesia, conocida como desamortización de bienes de manos muertas, medida de espíritu latifundista que, si bien tenía su justificación, causó aguda resistencia entre los afectados. Durante el gobierno de Mosquera fueron dictadas otras medidas anticlericales, como la expulsión de los jesuitas y la ley de tuición. Estas medidas iban más allá del postulado de «la Iglesia libre en el Estado libre», y de la libertad religiosa. La Constitución incluyó algunos preceptos de recio contenido laico, que endurecieron la posición del clero frente al sistema.

Uno de los aspectos más criticados del régimen derivado de la Constitución de 1863 ha sido el manejo del orden público. El espíritu federal que inspiró a la generación radical fue aplicado también en esta materia. Cada estado estaba en capacidad de establecer y mantener su propia fuerza armada. El gobierno central debía mantener neutralidad frente a los conflictos internos de cada estado; cuando el gobierno de alguno de éstos fuera derrocado por fuerzas rebeldes, el gobierno de la federación debía reconocer la nueva situación, una vez cerciorado del acatamiento de la Constitución por las nuevas autoridades seccionales. Adicionalmente, otro precepto de la Constitución, que pretendía dar cabida a prácticas humanitarias durante las contiendas civiles, fue interpretado como válvula a la arbitrariedad y el desconocimiento de los derechos consagrados por la misma Constitución. Se presentaron varias revueltas locales y una guerra civil de carácter nacional (entre 1876 y 1877) durante la vigencia de la Constitución de 1863.

Esta misma situación, de persistente alteración del orden público, acompañó los 105 años de vigencia de la Constitución de 1886, a pesar de la centralización del manejo del orden público. Tales alteraciones se deben a complejos factores que la sociología y la politología nacionales se han esforzado por explicar durante los años recientes. La superestructura jurídica no puede considerarse como responsable exclusiva, ni siquiera primordial, de este fenómeno. La anatemización que por el manejo del orden público se ha hecho del régimen inaugurado en la Constitución de 1863 responde a intereses políticos. Similar crítica podría hacerse al sistema de la Constitución de 1886.

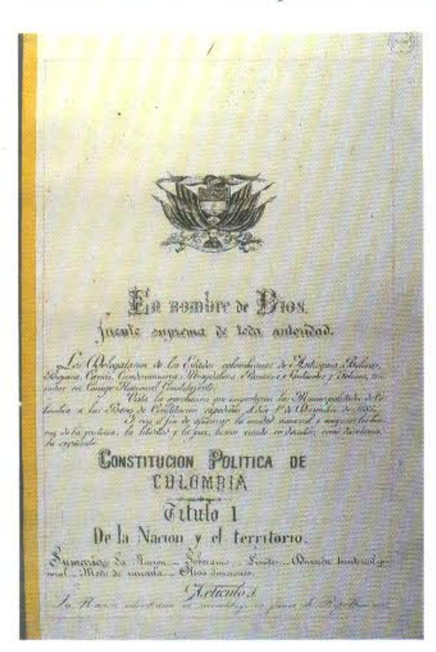
El panorama social de la segunda mitad del siglo XIX colombiano presenta, frente al latifundio que permanece y a los productores artesanales arruinados por el libre comercio, a una clase social de comerciantes enriquecidos por el aumento en el inter-

cambio de productos. Los adelantos en las vías de comunicación, especialmente del ferrocarril, facilitaron la importación de mercancías. En el decenio de 1870 se fundaron los primeros bancos, signo inequívoco de la consolidación del sistema capitalista. Algunos indígenas y los antiguos esclavos fueron incorporados al esquema social como proletarios asalariados desposeídos. La vida municipal y provincial tuvo relativo florecimiento. El proceso de migración de población campesina hacia el occidente colombiano, ocurrido por esta época y conocido como la "colonización antioqueña", dio origen al cultivo masivo del café, producto básico de la economía nacional.

Constitución de 1886

Todo sistema político tiene épocas de crisis. El desgaste propio del ejercicio del poder, las limitadas posibilidades de acción gubernativa en un Estado de arcas exiguas, el embate de las revueltas y guerras civiles y los estragos propios del Estado liberal clásico, afectaron a la generación radical gobernante. La verticalidad de los radicales en sus principios ideológicos fue aprovechada por grupos reaccionarios para demoler el sistema federal.

El sector de los artesanos y manufactureros no encontró posibilidades


En nombre de Dios,
fuente suprema de toda autoridad.

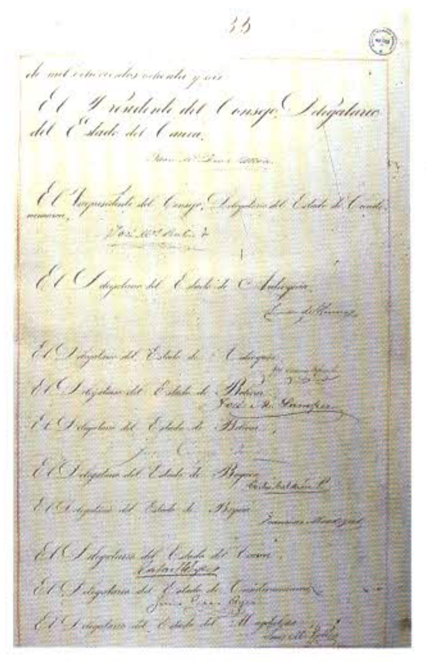
Constitucion Politica de Colombia

Titulo I

De la Nacion y el territorio.

Artículo 1.

Preámbulo de la Constitución Política de Colombia, expedida el 4 de agosto de 1886 por el Consejo Nacional de Delegatarios. Archivo General de la Nación, Bogotá.



Constitución de 1886: firmas de Juan de Dios Ulloa, José María Rubio Frade, Simón de Herrera, José Domingo Ospina, José María Samper, Juan Campo Serrano, Carlos Calderón Reyes y otros.

de expansión con el sistema de libre comercio internacional, el cual, además, ciertamente inscribía a Colombia dentro del contexto mundial como exportador tan solo de materias primas agrícolas y mineras, situación perjudicial para el desarrollo económico de cualquier país. El reclamo de medidas proteccionistas fue en aumento y constituyó la base económica del movimiento político "regenerador", que sustituyó al partido liberal en el dominio del Estado.

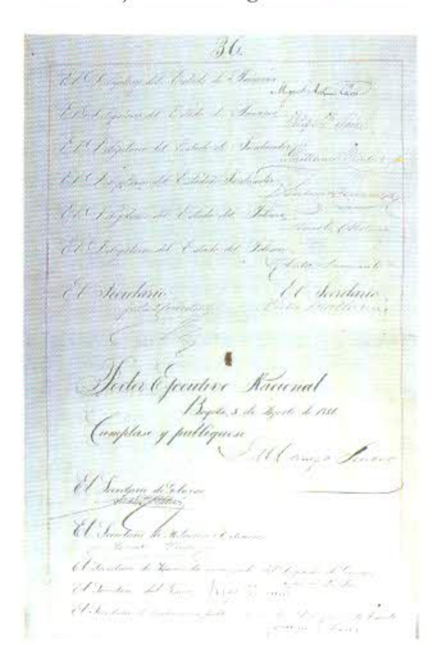
La Constitución de 1863 dejó de existir en septiembre de 1885, luego de la derrota de las fuerzas radicales a manos del gobierno del presidente Rafael Núñez. El programa político que éste abanderaba vino a consagrarse en el estatuto constitucional de 1886. Los 18 miembros del nuevo cuerpo constituyente, denominado Consejo Nacional de Delegatarios, fueron designados indirectamente por el Ejecutivo nacional, a través de los jefes civiles y militares de los estados. Nueve conservadores y nueve independientes (nuñistas) dieron aprobación a la Constitución de 1886. El liberalismo radical fue excluido del gobierno y duramente perseguido.

Previamente a la elaboración de la Constitución, el Consejo Nacional de Delegatarios expidió un "acuerdo sobre reforma constitucional", que se sometió a la aprobación de los concejos municipales, cuyos miembros procedían también del nombramiento de los jefes civiles y militares. Se intentó así dar un sustento de legitimidad al nuevo régimen. Sin embargo, la Constitución aprobada se apartó del acuerdo en mención.

Dentro del cuerpo constituyente contó con especial relieve la figura de Miguel Antonio Caro, filólogo y lingüista de alto calado, místico de la autoridad, obsesivo religioso, exponente del ala más reaccionaria del pensamiento conservador. La mayoría de sus planteamientos fueron recogidos por la Constitución.

La forma federal fue extinguida. El territorio nacional se dividió en departamentos, provincias y municipios. La decisión política se trasladó en su totalidad al poder central. Los bienes públicos se redistribuyeron en favor de la nación y en desmedro de las entidades territoriales. Los canales de expresión democrática fueron reducidos. Se excluyó del sufragio a los sectores populares de la población y se estableció un sistema indirecto para la elección presidencial. Las autoridades regionales pasaron a ser de libre nombramiento por el presidente de la República.

El período presidencial se aumentó a seis años, con posibilidad de reelección indefinida siempre que se abstuviera de ejercer el cargo en los 18 me-


36.

Poder Ejecutivo Nacional

Cúmplase y publíquese

Sanción de la Constitución de 1886, firmada el 5 de agosto por el Designado encargado del poder ejecutivo José María Campo Serrano y los ministros Calderón, Restrepo y Roldán.



Hoja filatélica del Centenario de la Constitución de 1886, con las figuras de Núñez y Caro.

ses anteriores a la nueva elección. Se restableció la figura de la Vicepresidencia. La responsabilidad presidencial fue reducida. El presidente dirigía las relaciones internacionales y la fuerza pública, dirigía y vigilaba la instrucción pública, inspeccionaba el funcionamiento de los establecimientos bancarios e instituciones de utilidad común, nombraba a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (nombramientos que se sometían a la aprobación del Senado), al procurador general de la nación y a los gobernadores de los departamentos. Sus funciones como jefe de Estado, de gobierno y de la administración fueron fortalecidas a través de variados mecanismos.

Uno de estos mecanismos fue el estado de sitio, mediante el cual, en épocas de alteración del orden público interno o en casos de guerra exterior, el presidente podía dictar decretos extraordinarios que provisionalmente adquirían el carácter de legislativos. A pesar de ciertas restricciones que el precepto constitucional establecía para tal tipo de decretos, que nunca fueron atendidas, y del carácter excepcional para el cual estaba destinado, el estado de sitio fue una herramienta autoritaria predilecta de los gobiernos, durante los 105 años del régimen instaurado en 1886. A través de decretos de estado de sitio los gobiernos asumieron discrecionalmente atribuciones políticas, económicas, fiscales, judiciales, de fomento, laborales, penales y de policía, en detrimento de las libertades públicas y de la misma estructura constitucional del sistema de gobierno. Al precepto constitucional del estado de sitio le fueron introducidos retoques en las reformas constitucionales de 1910, 1960 y 1968. Sin embargo, conservó siempre sus características esenciales: era declarado por decisión autónoma del gobierno nacional, su duración dependía de la voluntad del mismo gobierno, y no existía un límite claro a las atribuciones extraordinarias que el gobierno asumía con su declaratoria.

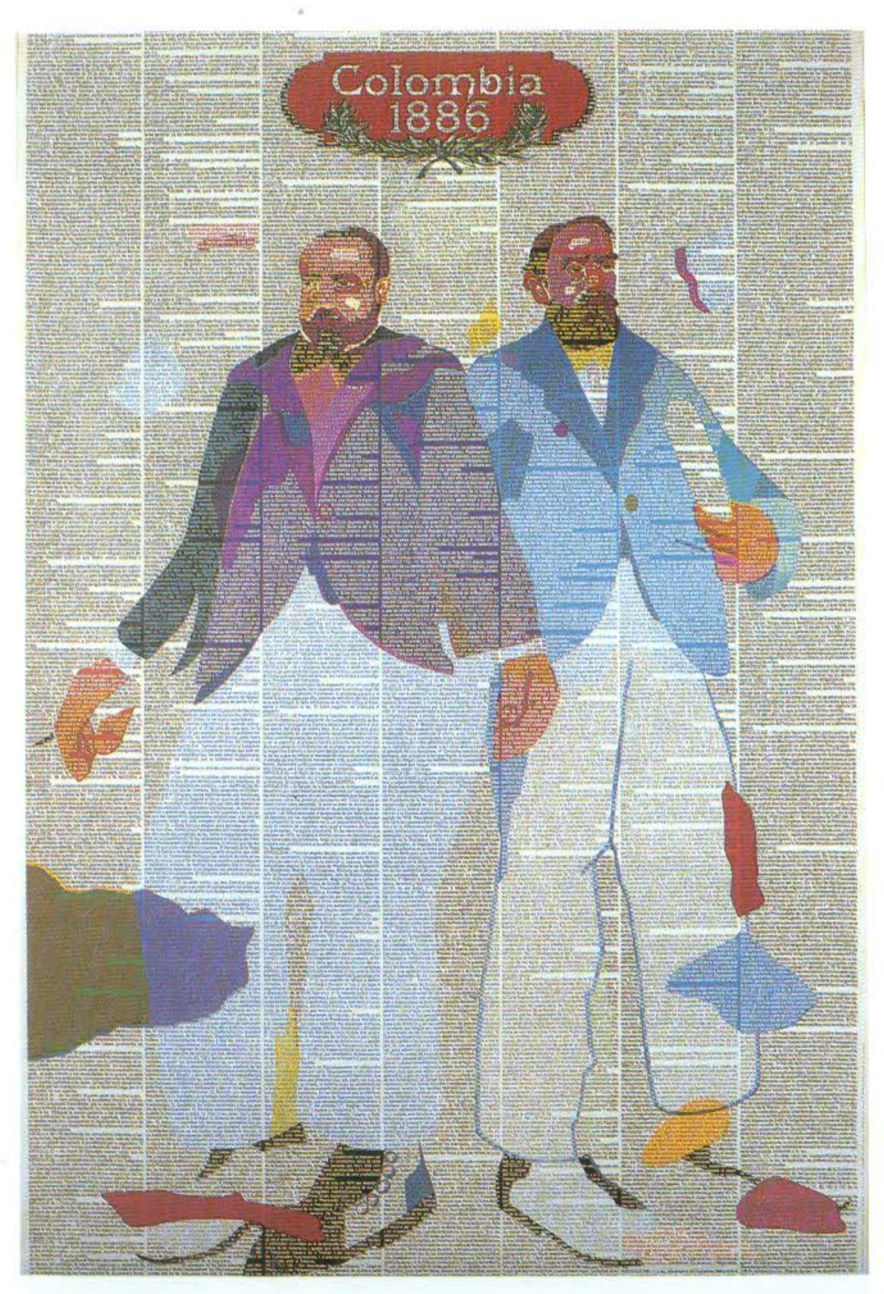
En lo relacionado con la composición y funcionamiento del Congreso, se establecieron requisitos de propiedad para los senadores. El período de los mismos se elevó a seis años, con renovación del cuerpo por terceras partes cada dos años. En cambio, los representantes se elegían cada cuatro años. El Congreso se reunía ordinariamente una vez cada dos años, por un lapso de 120 días.

La Iglesia católica fue reivindicada. El artículo 38 de la Constitución dispuso: «La religión católica, apostólica, romana es la de la nación: los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada, como esencial elemento del orden social». Se estableció así un sistema confesional de injerencia de la Iglesia católica en la vida política nacional, una de cuyas consecuencias fue la organización de la educación pública en concordancia y bajo la dirección de dicha jerarquía eclesiástica. Autorizado por la propia Constitución, el Ejecutivo celebró en 1887 un concordato con el Estado Vaticano, en el cual se establecieron ciertos privilegios para el clero y se otorgaron efectos civiles al matrimonio celebrado por el rito católico. Desde entonces hasta la expedición de la Constitución de 1991, se negó a los colombianos la posibilidad de divorcio del matrimonio católico, constituyendo tal situación un fenómeno arcaico de declinación de la potestad soberana del Estado para regular el estado civil de sus nacionales.

El principio de supremacía de la Constitución fue abordado apenas indirecta y parcialmente por el estatuto de 1886. Por un lado, se estableció la responsabilidad personal de quienes causaran daño a alguna persona mediante la ejecución de un acto manifiestamente inconstitucional, salvo para los militares en servicio activo, a quienes se aplicaba el principio de obediencia pasiva. Por otro lado, el presidente de la República podía objetar por inconstitucionalidad los proyectos de ley aprobados por el Congreso. Si este último insistía en la aprobación del proyecto, la Corte Suprema de Justicia decidía en definitiva. Una ley ya sancionada no podía ser considerada contraria a la Constitución. Esto último fue reiterado en la ley 153 de 1887, según la cual una disposición legal se aplicaría aun cuando fuera contraria a la Constitución. Se suprimió así el principio de supremacía de la Constitución, con grave peligro para las libertades y derechos de los colombianos. Tal situación permaneció inmodificada hasta el año 1910.

La versión original de la Constitución de 1886 se resentía por exceso de autoritarismo. Los gobiernos de la época de la Regeneración aplicaron rigurosamente su espíritu excluyente, represivo y vindicatorio. Fue una reacción llana contra el sistema de la Constitución de 1863 y contra el grupo político radical, por parte de un partido con pretensiones hegemónicas. El grupo de comerciantes y banqueros fue golpeado con las nuevas políticas económicas. Se dieron los primeros pasos, sin embargo, hacia el favorecimiento de la incipiente estructura industrial del país. Para las clases dominadas el cambio político pasó sin mayores consecuencias: no se trataba de una reivindicación popular.

El siglo XIX colombiano terminó en guerra civil. Desde 1899, sectores del partido liberal se lanzaron a la rebe-



Cartel conmemorativo del Centenario de la Constitución de 1886, diseñado por Camilo Umaña. Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.

lión armada contra las prácticas de gobierno que ponían en peligro su propia subsistencia. Dentro del grupo gobernante sobrevino una división entre "nacionalistas" e "históricos". Estos últimos proponían moderar la severidad del régimen mediante la introducción de reformas a la Constitución y a las prácticas políticas, de manera tal que se diera cabida dentro del establecimiento a los grupos opositores.

En noviembre de 1902 el partido liberal firmó capitulaciones. La guerra dejó un país anegado en sangre, arruinado, con una situación económica agravada por la caída internacional de los precios del café y una inflación incontrolable, producto de emisiones de moneda que el gobierno realizaba irregularmente para financiar el conflicto. El país fue además mutilado territorialmente. Las pretensiones imperialistas de los Estados Unidos de Norteamérica llegaron hasta el istmo de Panamá. Tiempos difíciles, poco propicios para el funcionamiento regular de las instituciones políticas. La Constitución de 1886 se aplicó parcial e irregularmente. En 1905 sobrevino la dictadura, con el respaldo de los partidos.

Reforma constitucional de 1910

Las ideas económicas proteccionistas patrocinadas por la Regeneración vinieron a aplicarse durante el quinquenio de Rafael Reyes (1904-1909). Se pretendía evitar la transferencia de rentas al exterior, por lo cual se restringieron las importaciones. Se establecieron subsidios para la naciente industria y se abogó por la diversificación de la producción agrícola. De esta época proceden las empresas textileras, cerveceras y manufactureras que han servido de puente hacia la modernización de Colombia.

El espíritu empresarial que dominaba el ambiente en el país a comienzos del siglo XX requería seguridad jurídica, esto es, prohibición de impuestos arbitrarios, garantías a las libertades económicas y demás derechos individuales, y atenuación de los excesos autoritarios propios de la época precedente, los cuales habían hecho tambalear el régimen en más de una ocasión. La reforma constitucional de 1910 vino a recoger tales aspiraciones. Fue patrocinada por una coalición bipartidista denominada Unión Republicana, y elaborada por una asamblea constituyente y legislativa diferente del Congreso Nacional.

La enmienda previó la reunión anual del Congreso, redujo el período presidencial a cuatro años y prohibió su reelección inmediata, cambió la figura del vicepresidente por la de las Designaturas, estableció la responsabilidad del Ejecutivo, eliminó la pena de muerte, otorgó garantías a los bienes departamentales y municipales y reformó el estado de sitio. El período de los senadores se redujo a cuatro años y el de los representantes a dos. Merecen destacarse también los cambios introducidos al sistema electoral y el restablecimiento del principio de supremacía de la Constitución.

En cuanto a lo primero, se garantizó la representación de las minorías en las corporaciones públicas, mediante la aplicación del sistema de cuociente electoral en dichas elecciones. El partido liberal, minoritario frente al conservador en aquella época, pudo regresar así al Congreso y a las asambleas departamentales y concejos municipales. El Estado dejó de ser botín exclusivo del ganador en la contienda electoral. En el futuro,



Rafael Reyes Prieto.
Oleo de Marco A. Salas Yepes.
Ministerio de Gobierno, Bogotá.

ambos partidos tendrían participación en él. La medida contribuyó eficazmente a la civilización de las costumbres políticas nacionales y alivió algunos factores de tensión del sistema.

En cuanto a la supremacía constitucional, se estableció la posibilidad para cualquier ciudadano de obtener de la Corte Suprema de Justicia pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las leyes. Desde entonces, las leyes contrarias a la Constitución pueden ser dejadas sin efectos por dicho cuerpo judicial. Este es un mecanismo de control jurídico y político propio de los sistemas constitucionales contemporáneos, que beneficia en últimas la seguridad jurídica y los derechos de los ciudadanos.

Se ha dicho que la reforma constitucional de 1910 dio carácter verdaderamente nacional al régimen político colombiano. En realidad, lo que se obtuvo en el campo político con ella fue la aceptación e incorporación del partido liberal al establecimiento. Este partido dejó atrás sus antiguos ímpetus descentralistas y laicos, a cambio de la garantía de supervivencia y las posibilidades electorales que se le ofrecieron. Paulatinamente, el liberalismo fue impregnándose de la ideología del modelo conservador de 1910. Salvo el paréntesis del período 1934-1938, los valores del tradicionalismo, el mantenimiento de la legalidad y la oposición al cambio serían en adelante bandera compartida de los partidos políticos conservador y liberal en Colombia.

La pequeña industrialización iniciada a principios del siglo, sus procesos conexos de migración de campesinos hacia las ciudades para conformar la mano de obra en las fábricas, y de crecimiento paulatino de las clases medias, la mayor dosis de movilidad social que acompaña al mundo contemporáneo, fueron ingredientes nuevos en el panorama social colombiano. El proletariado hizo sentir su presencia y reclamó mejores condiciones de vida. Las instituciones políticas no estaban diseñadas para responder a estos desafíos.

La Revolución en marcha

El partido liberal obtuvo la presidencia de la República por primera vez en el presente siglo en el año 1930. El predominio del conservatismo se vio eclipsado parcialmente durante los años siguientes. El liberalismo introdujo reformas importantes en la Constitución, aunque mantuvo el esqueleto básico del régimen proveniente de 1886.

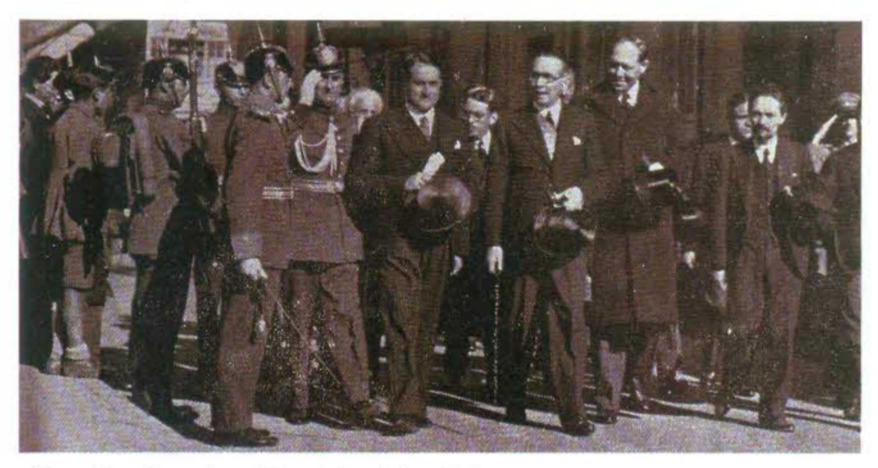
De tiempo atrás, un sector del liberalismo propugnaba por la sustitución del nutriente ideológico del partido. Se proponía el abandono del individualismo y la recepción del socialismo democrático, lo que permitiría identificar al partido con el proletariado y las clases medias, carentes hasta entonces de representación en el esquema bipartidista tradicional. Dentro del mismo partido, otro sector prefería mantener el estado de cosas existente.

El sindicalismo adquirió cierta relevancia, a pesar de haber sido duramente reprimido. Las revoluciones mexicana de 1910 y bolchevique de 1917, el ejemplo de la Constitución alemana de Weimar, las inocultables falencias del Estado liberal clásico y la crisis del capitalismo mundial desatada en 1929, aliñaron el ambiente nacional que hacía inaplazable la introducción de reformas al funcionamiento del Estado.



Carlos E. Restrepo Restrepo.

Un sector de la politología y la doctrina constitucional colombiana ha visto en el proceso de la Revolución en marcha y en la reforma de 1936 una contrarrevolución preventiva del poder popular. Ante el peligro de la toma del poder por el proletariado, y en consecuencia del abandono del esquema elitista mantenido durante tantos años por las clases dominantes



Alfonso López Pumarejo se dirige a la instalación del Congreso, el 20 de julio de 1935, acompañado por Darío Echandía, Eduardo Santos y Enrique Olaya Herrera. Fotografía de "El Gráfico".

y el bipartidismo, el liberalismo se había apersonado de introducir algunas refôrmas que calmaran el descontento popular sin poner en peligro el sistema tradicional. Otro sector ha visto en el mismo proceso la modernización del partido liberal, su adopción del credo socialdemócrata, y con ello la variación de la estructura del Estado colombiano en beneficio de sectores hasta entonces marginados. El partido conservador se opuso en aquel momento a las reformas, pero posteriormente hizo suyos también los postulados intervencionistas propios del Estado social de derecho.

En todo caso, la reforma constitucional de 1936 tuvo hondo contenido ideológico y fue la más importante enmienda introducida a la Constitución de 1886. El individualismo imperante fue matizado con preceptos de contenido social y el Estado asumió la función interventora y de dirección de la economía nacional, con el objetivo de subsanar los desmanes del capitalismo puro. Los fines del Estado fueron redefinidos en torno del concepto de deberes sociales.

-1-

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º.- Son límites de Colombia con las naciones vecinas los siguientes: Con Venezuela, los definidos en el laudo arbitral pronunciado por el Gobierno del Rey de España, el 16 de marzo de 1891; con el Brasil, los definidos en los Tratados de 24 de abril de 1907 y de 15 de noviembre de 1928; con el Perú, los definidos en el Tratado de 24 de marzo de 1922; con el Ecuador, los definidos en el Tratado de 15 de julio de 1916; y con Panamá, los definidos en el Tratado de 20 de agosto de 1924.

Forman igualmente parte de Colombia, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen en los mares limítrofes, la isla de Malpelo y el archipiélago de San Andrés y Providencia.

Las líneas divisorias de la República con las naciones limítrofes, sólo podrán variarse en virtud de tratados públicos, debidamente aprobados por el Congreso.

Artículo 2º.- El territorio nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarías; los primeros se dividen en Municipios o Distritos Municipales.

La ley puede decretar la formación de nue-



Poder Ejecutivo.- Bogotá, agosto 5 de 1936.

Publíquese y ejecútese,

El Ministro de Gobierno,

El Ministro de Relaciones Exteriores,

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

El Ministro de Guerra,

El Ministro de Industrias y Trabajo,

El Ministro de Educación Nacional,

Primera página de la Reforma Constitucional de agosto 5 de 1936 y las firmas de Alfonso López Pumarejo, Alberto Lleras, Jorge Soto del Corral, Gonzalo Restrepo Jaramillo, Plinio Mendoza Neira, Benito Hernández Bustos y Darío Echandía. Archivo General de la Nación, Bogotá.

Reforma constitucional de 1936

En la reforma constitucional de 1936 se garantizaron los derechos de asociación sindical y de huelga, se estableció la asistencia pública como función del Estado, se restauró el sufragio universal para los varones y se dio al trabajo el carácter de obligación social.

La propiedad privada se mantuvo, pero su contenido fue modificado por la "función social" que se le introdujo. Se proponía que la propiedad fuera garantizada como derecho particular, sólo en la medida en que cumpliera con una función en beneficio de la sociedad. Por lo tanto, la propiedad implicaría obligaciones, entre ellas la de darle adecuada explotación económica. Preceptos como éste permanecieron prácticamente sin aplicación durante los 55 años de vigencia de la Constitución reformada.

La cuestión religiosa volvió a ocupar en aquel proceso lugar de predilección en el debate nacional. La Iglesia se oponía con vehemencia a la derogación de las cláusulas confesionales de la Constitución. Sin embargo, se consagró la libertad religiosa y se laicizó la dirección de la educación pública. En contrapartida, se mantuvo el concordato.

La reforma de 1936 fue pobremente desarrollada. Los preceptos más audaces que incluyó fueron letra muerta dentro del constitucionalismo colombiano. El compromiso popular del liberalismo se agotó, al parecer, en la consagración formal de un catálogo de derechos y libertades de contenido social. El ala derecha del partido tomó las riendas del Estado y en poco tiempo el partido conservador regresó al poder.

GOBIERNOS DE MEDIADOS DE SIGLO

El ambiente político de los años cincuenta del presente siglo estuvo marcado por violencia, persecuciones, censura y represión. Se intentó poner en funcionamiento un modelo de reforzado autoritarismo, inspirado en algunos aspectos por los regímenes totalitarios establecidos en varios países europeos años atrás.

El 9 de abril de 1948 fue asesinado Jorge Eliécer Gaitán en una calle del centro de Bogotá. El carismático líder popular había recogido las banderas de multitudinarios sectores de la sociedad tradicionalmente marginados. Había sido candidato presidencial por un sector del partido liberal en 1946. Su camino hacia la Presidencia para el cuatrienio 1950-1954 parecía irrefrenable. El discurso de Gaitán enardecía a la población y hacía estremecer las bases del sistema. Su asesinato generó como reacción espontánea e inmediata la destrucción de parte del centro de la capital por cuenta de enfurecidos seguidores del caudillo. El episodio conocido como "El Bogotazo" degeneró en una asonada desbordada e incontrolable. La organización de la revuelta popular habría puesto en aprietos al gobierno. La dirigencia del partido liberal aprovechó la ocasión para hacer coalición con el presidente conservador, Mariano Ospina Pérez, y entró por algunos meses al gabinete ministerial. Las estructuras tradicionales se conservaron. Gaitán pasó a ser un mito de la historia nacional y una frustración para los sectores excluidos por el bipartidismo. Su asesinato elevó en todo el país el coeficiente de violencia política.

En noviembre de 1949 fue clausurado el Congreso por decreto presidencial. A las elecciones presidenciales de 1950 no se presentó candidato del partido liberal, que adujo falta de garantías para el desarrollo de la campaña. En 1953 la dictadura militar remplazó a la civil. La violencia se enseñoreó nuevamente en el país. Los partidos tradicionales adelantaban en las áreas rurales una encarnizada guerra civil no declarada, que aceleró, entre otros fenómenos, el proceso nacional de urbanización. Masas de campesinos y propietarios de haciendas fueron expulsados de

CONSTITUCIONES DE COLOMBIA			
Fecha	**Constitución**	**Congreso**	**Sanción del Ejecutivo**
1819 Diciembre 17 Santo Tomás de Angostura	Ley Fundamental de la República de Colombia	Presidente: Francisco Antonio Zea	Simón Bolívar Diciembre 17 de 1819
1821 Julio 12 Rosario de Cúcuta	Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia	Presidente: José Ignacio de Márquez Vicepresidente: Antonio María Briceño	José María del Castillo y Rada Julio 18 de 1821
1821 Agosto 30 Rosario de Cúcuta	Constitución de la República de Colombia	Presidente: Miguel Peña Vicepresidente: Rafael Lasso de la Vega	Simón Bolívar Octubre 6 de 1821
1830 Abril 29 Bogotá	Constitución de la República de Colombia	Congreso Constituyente Presidente: Vicente Borrero Vicepresidente: José Modesto Larrea	Domingo Caycedo Mayo 5 de 1830
1832 Febrero 29 Bogotá	Constitución del Estado de la Nueva Granada	Convención Constituyente Presidente: José María Estévez Vicepresidente: Mauricio José Romero	José María Obando Marzo 1 de 1832
1843 Abril 20 Bogotá	Constitución Política de la República de la Nueva Granada	Senado: José Ignacio de Márquez Cámara: Juan Clímaco Ordóñez	Pedro Alcántara Herrán Abril 20 de 1843
1853 Mayo 20	Constitución Política de la Nueva Granada	Senado: Tomás Herrera Cámara: Vicente Lombana	José María Obando Mayo 21 de 1853
1858 Mayo 22 Bogotá	Constitución Política para la Confederación Granadina	Senado: Tomás Cipriano de Mosquera Cámara: Juan Antonio Marroquín	Mariano Ospina Mayo 22 de 1858
1863 Mayo 8 Rionegro	Constitución de los Estados Unidos de Colombia	Convención Nacional Presidente: Justo Arosemena Vicepresidente: Julián Trujillo	Ratificación de los Estados Soberanos Mayo 8 de 1863
1886 Agosto 4 Bogotá	Constitución de la República de Colombia	Consejo Nacional Constituyente Presidente: Juan de Dios Ulloa Vicepresidente: José María Rubio Frade	José María Campo Serrano Agosto 5 de 1886
1991 Julio 4 Bogotá	Constitución Política de Colombia	Asamblea Nacional Constituyente Presidentes: Alvaro Gómez Hurtado Horacio Serpa Uribe Antonio Navarro Wolff	César Gaviria Trujillo Julio 4 de 1991

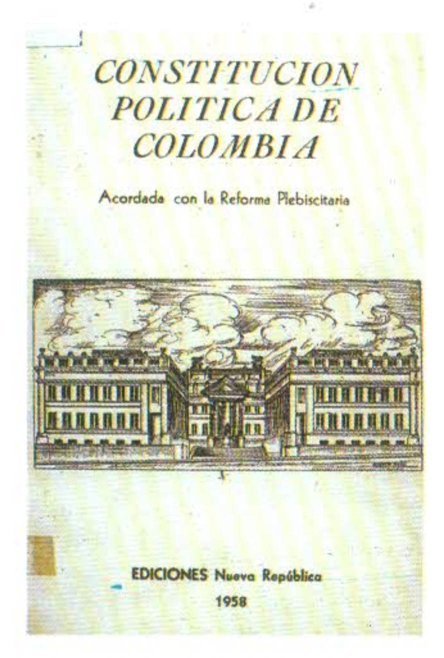
sus tierras y migraron a las ciudades, donde la violencia se desarrollaba con menor intensidad.

En el campo constitucional, el régimen se propuso introducir una enmienda que derogaba la reforma de 1936 y limitaba las exiguas posibilidades de participación democrática. Para el efecto fueron convocadas sucesivas asambleas constituyentes, cuyo relieve se redujo a reformas de corto alcance, a la legalización del poder del dictador militar y a la proscripción del comunismo internacional en Colombia. En agosto de 1954 fue aprobado un acto legislativo mediante el cual se otorgó a las mujeres el derecho del sufragio.

El Frente Nacional

A pesar de la violencia partidista que arrasó con la vida de millares de colombianos, las cúpulas dirigentes de los dos partidos tradicionales llegaron en 1957 a un acuerdo para deshacerse de la dictadura y reasumir el poder. El período en el cual se puso en marcha dicho acuerdo es conocido como el Frente Nacional, capítulo de la reciente historia colombiana que varió las costumbres políticas, aclimató la concordia bipartidista, restituyó la institucionalidad construida desde 1886, excluyó nuevamente del poder a los sectores diferentes de los dos partidos y generó otro tipo de secuelas sociales y políticas que conforman la Colombia de hoy.

A través de las declaraciones de Benidorm y Sitges, de 1956 y 1957, respectivamente, altos representantes de los partidos tradicionales diseñaron un esquema político según el cual se actuaría conjuntamente para derrocar la dictadura y restablecer el régimen constitucional. Una sucesión de gobiernos de coalición bipartidista tomaría el poder para el efecto. Se abriría paso así a un período de reconciliación nacional. En la declaración de Benidorm se hace mención de un «patrimonio cívico nacional construido por los dos partidos». El Frente Nacional es la consolidación



Portada de la Constitución Política de Colombia con la Reforma Plebiscitaria de 1957. Bogotá, Ediciones Nueva República, 1958.

de tal dominio bipartidista edificado durante decenios. La confrontación por el poder vino a ser sustituida por la repartición acordada del mismo.

El acuerdo bipartidista fue sometido a aprobación popular mediante el plebiscito de 1 de diciembre de 1957. En adelante, y hasta el año 1970, las curules en las corporaciones públicas serían repartidas por mitades entre los partidos tradicionales. Igual proporción se estableció para el gabinete ministerial, las diferentes instancias de gobierno, la administración pública y la rama judicial. Este sistema paritario fue aplicado con milimétrico rigor. En cuanto a la Presidencia de la República, se acordó la alternancia de los dos partidos entre 1958 y 1974. Así, el presidente para el cuatrienio 1958-1962 fue liberal, el del período 1962-1966 conservador, el siguiente liberal y el ciclo se cerró con un conservador. Cada partido se comprometió a no presentar candidatos en el período correspondiente a su histórico adversario.

El Frente Nacional borró de Colombia la disputa enconada entre los partidos tradicionales. La generación actual es ajena a los odios bipartidistas del pasado. Los dirigentes y los activistas de los partidos se han aclimatado de buen grado al sistema de coalición permanente. Las fronteras ideológicas y programáticas de los partidos son, desde la iniciación del Frente Nacional, prácticamente inexistentes. Dentro de ambos partidos existen variados matices y corrientes políticas que, concordes al espíritu del régimen, se encuentran siempre dispuestas al acuerdo y a la repartición burocrática. La intensidad de la agitación política entre los dos partidos es mínima, comparada con la de los años anteriores a la gran coalición.

La generación gobernante tipo Frente Nacional tiene como valor la milimetría en la repartición burocrática y la búsqueda del equilibrio perfecto de las diversas tendencias en el manejo del Estado. Son derivados suyos los fenómenos contemporáneos del clientelismo y corrupción de que adolece la administración pública. Dentro del esquema del Frente Nacional no hay cabida para la oposición. Todo está previamente acordado y distribuido entre dos, y no se prevé la existencia de ningún tercero. La población sólo puede expresarse institucionalmente a través de alguno de los partidos. Paradójicamente, un sistema que se propuso como democrático empujó hacia la ilegalidad a los sectores que se oponían al mismo.

El acuerdo frentenacionalista fue puramente político. No se acompañó de ninguna reforma económica. Vino además desde la cúpula dirigente tradicional. Se ha visto en el mismo un acuerdo de la oligarquía para mantenerse y perpetuarse en el poder, desterrando de Colombia el debate político.



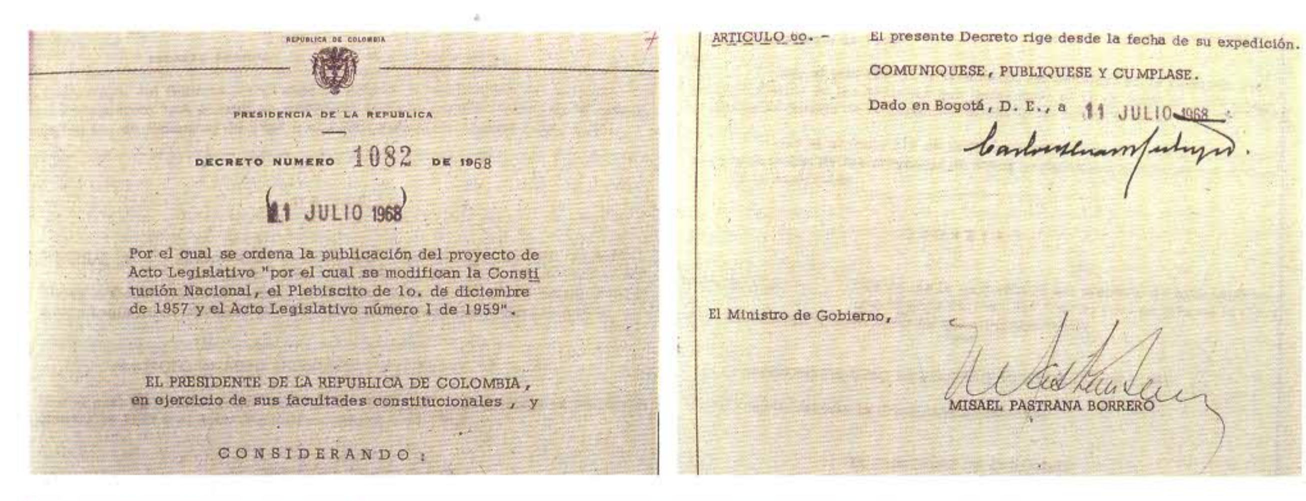
Carlos Lleras Restrepo. Oleo de Héctor Osuna, 1987. Instituto Nacional de Vivienda (Inurbe), Bogotá.

Reforma constitucional de 1968

En el año 1968 fue introducida a la Constitución una reforma de contenido tecnocrático y presidencialista, impulsada por el gobierno de turno y apoyada por los dos partidos. Se intentó modernizar la estructura y funcionamiento de la administración, otorgando al Ejecutivo una alta dosis de discrecionalidad en la dirección económica nacional. El Congreso perdió parte de su ya menguado relieve institucional. La decisión política se desplazó hacia el Ejecutivo y hacia la dirección de los partidos, donde actúan grupos de interés. Este último fenómeno no es exclusivo de Colombia, por el contrario, es una tendencia mundial.

El período previsto para el Frente Nacional finalizó en 1974, pero su espíritu se ha visto prolongado tanto en disposiciones constitucionales, como en las costumbres y prácticas políticas. El esquema partido de gobierno-partido de oposición es visto con rechazo por amplios sectores de las clases dirigentes. Ambos partidos han disfrutado conjuntamente del poder desde 1958 y no muestran interés en disputárselo. Grupos campesinos que durante la dictadura formaron guerrillas liberales, devinieron organizaciones guerrilleras de inspiración marxista-leninista, con dimensión nacional. A través de la lucha armada han hecho oposición al régimen, sin mayores resultados. La paz bipartidista no se ha extendido a la nación. Una alta dosis de violencia ha acompañado los años recientes de la historia colombiana.

Desde 1978 se había pretendido reformar nuevamente la Constitución, en algunos de sus aspectos orgánicos. Varios intentos de reforma se vieron frustrados, ya por inercia parlamentaria, ya por oposición de la Corte Suprema de Justicia, organismo que se atribuyó el control de constitucionalidad sobre las mismas reformas constitucionales. Vientos de descentralización territorial han arribado recientemente. En 1986 fue introducida la elección popular de alcaldes municipales. La corta experiencia de estos últimos años tiende a favorecer y ampliar toda política descentralizadora. La provincia, asfixiada por años de centralismo, se ha hecho sentir nuevamente en la escena política. El proceso descentralizador está apenas reiniciándose y su prosperidad es aún parcial; se ha visto obstaculizado por la estructura autoritaria centralista en



REPUBLICA DE COLOMBIA

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

DECRETO NUMERO 1082 DE 1968

11 JULIO 1968

Por el cual se ordena la publicación del proyecto de Acto Legislativo "por el cual se modifican la Constitución Nacional, el Plebiscito de 1o. de diciembre de 1957 y el Acto Legislativo número 1 de 1959".

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de sus facultades constitucionales, y

CONSIDERANDO:

ARTICULO 6o. - El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE.

Dado en Bogotá, D. E., a 11 JULIO 1968

El Ministro de Gobierno,

MISAEL PASTRANA BORRERO

Encabezamiento y firmas de Carlos Lleras Restrepo y Misael Pastrana Borrero en el proyecto de Reforma Constitucional de 1968. Archivo del Ministerio de Gobierno, Palacio Echeverry, Bogotá.

que se han formado los colombianos, que se resiste y opone a cualquier cambio.

Hacia la Constitución de 1991

El esquema de la Constitución de 1886, con sus reformas, naufragó en el océano de violencia y terrorismo que ha amenazado con destruir al país entero en los años recientes. En noviembre de 1985 fue asaltada a sangre y fuego por un grupo insurgente la sede de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. La fuerza pública reaccionó con enceguecida furia. El centro de Bogotá fue nuevamente escenario de batalla campal, en esta ocasión con sofisticado e imponente arsenal bélico. Los rehenes del Palacio de Justicia, entre ellos la mayoría de los magistrados de la Corte Suprema, fueron asesinados. En medio de las balas de la insurgencia y del Estado, quedó atrapada la población civil.

El país ha visto, igualmente, caer asesinados a ministros, profesores universitarios, candidatos presidenciales, jueces, periodistas, abogados, defensores gremiales, indígenas. La violencia se ha generalizado y ha afectado a miembros de todos los sectores y clases sociales. El terrorismo ha sido utilizado como herramienta de intimidación por grupos económicos enriquecidos con el tráfico ilegal de estupefacientes. Algunos grupos guerrilleros han pactado la paz con el gobierno y han entrado al establecimiento, otros persisten en sus prácticas, sin mayor relación con las reivindicaciones proletarias. El Estado ha resistido el embate de las fuerzas que lo amenazan, pero ha sido incapaz para garantizar la vida, tranquilidad y prosperidad de los colombianos. Los derechos fundamentales son violados cotidianamente.

Dentro de este marco desalentador, se ha elaborado la Constitución de 1991, como la Carta de la esperanza para una sociedad que reclama un mejor nivel de vida, justicia social, reconocimiento del pluralismo, cumplimiento de los derechos humanos, eliminación de la arbitrariedad. De llegar a aplicarse plenamente, la sociedad del futuro vivirá en una Colombia democrática, tranquila y progresista. El espíritu represivo, autoritario y excluyente, que por herencia han recibido los colombianos de la generación actual, puede ser un obstáculo al cambio propuesto por la nueva Constitución.

Bibliografía

PÉREZ ESCOBAR, JACOBO. *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá, Librería El Profesional, 1987.

POMBO, MANUEL ANTONIO y JOSÉ JOAQUÍN GUERRA. *Constituciones de Colombia* [1892]. 2 Vols. 2a. ed. Bogotá, Imprenta de La Luz, 1911. Reed. Bogotá, Banco Popular, 1986.

RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS. *25 años de evolución político-constitucional*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1976.

RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS. *Constituciones de la primera república liberal, 1853-1885*. 5 Vols. Bogotá, Externado de Colombia, 1979 y 1985.

RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS. *El Congreso Constituyente de la Villa del Rosario de Cúcuta, 1821*. Bogotá, Externado de Colombia, 1990.

SÁCHICA, LUIS CARLOS. *Constitucionalismo colombiano*. 10a. ed. Bogotá, Temis, 1992.

TASCÓN, TULIO ENRIQUE. *Historia del derecho constitucional colombiano*. Bogotá, 1980.

URIBE VARGAS, DIEGO. *Las Constituciones de Colombia*. 2a. ed., 2 Vols. Instituto de Cooperación iberoamericana. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1985.

VALENCIA VILLA, HERNANDO. *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá, Universidad Nacional-Cerec, 1987.

La nueva Constitución Política de Colombia

Humberto Antonio Sierra Porto



Acto de proclamación de la nueva Constitución Política de Colombia en el Capitolio Nacional, el 4 de julio de 1991: Antonio Navarro Wolff, Ana Milena Muñoz Gómez, Cesar Augusto Gaviria Trujillo, Horacio Serpa Uribe, Alvaro Gómez Hurtado. Foto: Secretaría de Prensa, Casa de Nariño.

Antecedentes

Los motivos que dieron origen a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1990 son de diverso orden, pero podríamos sintetizarlos en los siguientes:

—La incapacidad del Estado colombiano para controlar el creciente clima de violencia desatado por factores como el narcoterrorismo, responsable de los asesinatos de varios candidatos presidenciales y de una serie de atentados dinamiteros indiscriminados; la guerrilla, los grupos paramilitares y las autodefensas.

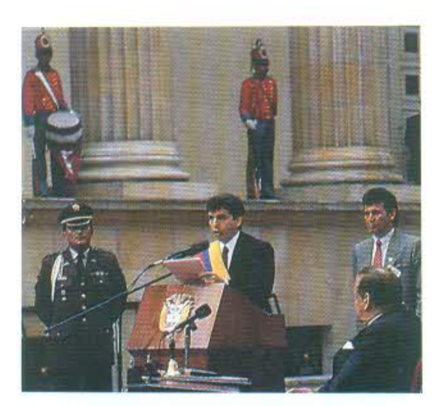
—El fracaso de la reforma constitucional de 1989 en el Congreso, debido al retiro del apoyo del gobierno por la inclusión del tema sobre la extradición de colombianos, petición del narcoterrorismo.

—"El gobierno de los jueces", expresión con la que se conoció la actitud de la Corte Suprema de Justicia en virtud de la cual dos reformas constitucionales (1977 y 1979) fueron declaradas inconstitucionales por vicios de forma.

—El desprestigio y la falta de confianza de la nación en el Congreso, provocados por su incapacidad para reformarse y llevar a cabo la renovación de las instituciones, cuando éstas habían demostrado ser insuficientes para enfrentar los problemas de la nación.

Con base en estos cuatro factores se creó el movimiento estudiantil, de origen universitario, "Todavía Podemos Salvar a Colombia", que se empeñó en adelantar la campaña de la "séptima papeleta", con la cual se pretendía convocar una asamblea nacional constituyente que reformara la Constitución vigente. Habiendo confirmado el registrador nacional del estado civil que la inclusión de esta papeleta no anularía la votación, la campaña se intensificó y el 11 de marzo de 1990, junto con la elección de alcaldes, senadores, representantes, diputados, concejales y consulta interna del partido liberal para elegir candidato a la Presidencia, el grupo estudiantil obtuvo una votación de cinco millones de votos en favor de la convocatoria de una asamblea nacional constituyente.

Ante este hecho, el gobierno de Virgilio Barco, amparado en la figura del



Posesión del presidente César Gaviria Trujillo en el patio de Núñez del Capitolio Nacional. Fotografía de "Cromos".

estado de sitio (artículo 121 de la Constitución Política), expidió el decreto 927 del 3 de mayo de 1990, en el cual autorizaba al registrador nacional a realizar el conteo de los votos en favor o en contra de la convocatoria de una asamblea constitucional —nombre que le dio el gobierno—, que se depositarían el 27 de mayo, junto con la elección de presidente de la República. Este decreto se expidió amparado en el decreto 1038 de 1984, que declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional. Su finalidad era facilitar el pronunciamiento popular sobre el deseo de convocar una asamblea constituyente para reformar la Constitución. Por haber sido expedido al amparo del estado de sitio, debía ser revisado por la Corte Suprema de Justicia para establecer su constitucionalidad.

El concepto del procurador general de la nación, necesario para realizar el control de constitucionalidad, no encontró conexidad entre el decreto 927 y la declaratoria de estado de sitio y, por lo tanto, solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad. Además, el decreto desconocía los objetivos del artículo 121, de preservar el orden público, y pretendía cambiarlo. El procurador añadió que si la Corte Suprema de Justicia encontraba que el decreto no encajaba dentro de los presupuestos del artículo 121, se debía declarar inhibida, es decir, no proferir sentencia.

El 24 de mayo de 1990 la Corte Suprema de Justicia se pronunció declarando la constitucionalidad del decreto y le dio viabilidad jurídica al conteo de votos, favorables o no, a la convocatoria de una asamblea constitucional. Su motivación se basó en la conexidad entre la declaratoria de estado de sitio y el decreto 927, y en que la simple autorización para el conteo no significaba una reforma constitucional; consideró que el decreto tenía como fin cumplir las funciones de una encuesta, porque no era ni un referendo ni un plebiscito. La Corte Suprema de Justicia no tuvo en cuenta que la Constitución de 1886 entregaba la reglamentación del régimen electoral (artículo 171) únicamente al Congreso, y que la reforma constitucional sólo se podía realizar a través de éste (artículo 218). Es decir, la Corte justificó su sentencia en consideraciones políticas, mas no jurídicas; perdió de vista sus objetivos, estrategias e instrumentos puramente jurídicos para trabajar con preceptos políticos, como la reinserción de los alzados en armas y el hecho político del 11 de marzo de 1990, porque, de no hacerlo, generaría mayor desestabilización del orden público.

El 27 de mayo resultó electo como presidente de la República el candidato del partido liberal César Gaviria Trujillo, en unas elecciones marcadas por una abstención superior al cincuenta por ciento del censo electoral. Los votos depositados en esta fecha mostraron un respaldo del 88% en favor de la convocatoria de la asamblea constitucional.

A partir de este momento, el presidente electo conformó un grupo de asesores para trabajar sobre un posible temario de la asamblea. Posteriormente convocó a los principales grupos políticos (Partido Social Conservador, Movimiento de Salvación Nacional y Movimiento Alianza Democrática M-19) a una reunión en la que actuó como presidente electo y jefe del partido liberal. El 2 de agosto fue firmado por parte de estos cuatro grupos el acuerdo político sobre la asamblea constitucional, cuyo fundamento era cumplir el mandato surgido el 27 de mayo, convocando a todas las fuerzas políticas, sociales y regionales de la nación para obtener representación en la asamblea constitucional. Este acuerdo fue modificado el 23 de agosto, cuando ya era presidente de la República César Gaviria Trujillo.

El acuerdo contenía la forma y el método para convocar una asamblea constitucional y un temario al que la asamblea debía someterse y desarrollar. Se fijaba como fecha de convocatoria y elección de miembros de la asamblea el 9 de diciembre de 1990. Un acuerdo importante y novedoso fue la creación, en cada municipio, de mesas de trabajo para la recepción de propuestas de reforma constitucional, con el fin de darle mayor participación a la ciudadanía en el proceso. Se fijaba un número de 70 miembros elegidos popularmente y dos, designados por el presidente, de los grupos alzados en armas que firmasen un tratado de paz y se insertaran en la sociedad civil.

El 24 de agosto el presidente Gaviria expide el decreto 1926 de 1990, amparado en el artículo 121 de la Constitución y en desarrollo del decreto 1038 de 1984 que declaró turbado el orden público. Este decreto contiene el acuerdo político y el considerando quinto cita la justificación política de constitucionalidad que dio la Corte Suprema al decreto 927 de 1990.

El concepto del procurador, necesario para estudiar este decreto en la Corte Suprema de Justicia, recoge opiniones de varios ciudadanos partidarios de la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto 1926, entre los cuales sobresalen aquellos que indican que este decreto, en lugar de buscar el restablecimiento del orden público y constitucional, lo que desea es subvertirlo. En cuanto a la conexidad, el procurador no encuentra relación entre el decreto 1038 de 1984, que declaró turbado el orden público, y el decreto 1926 de 1991 que, además, en lugar de buscar el restablecimiento del orden público, pretende establecer un nuevo orden, cuando el artículo 121 sólo permite expedir normas de carácter legal, de vigencia transitoria; el decreto en mención busca derogar la Constitución, olvidando que la forma jurídica de reformarla es a través del Congreso, como lo establece el artículo 218. El procurador concluye su argumentación afirmando que para hacer una reforma constitucional, ésta debe realizarse basándose en el régimen cons-

PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, VOTA POR LA CONVOCATORIA DE UNA ASAMBLEA CONSTITUCIONAL CON REPRESENTACION DE LAS FUERZAS SOCIALES, POLITICAS Y REGIONALES DE LA NACION, INTEGRADA DEMOCRATICA Y POPULARMENTE PARA REFORMAR LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA?





MARQUE SU VOTO CON UNA X SOBRE LA CASILLA CORRESPONDIENTE.

Voto a favor de la convocatoria de una asamblea constitucional, llamada popularmente la "7a. papeleta". Mayo 27 de 1990.

titucional vigente, porque hacerlo de otra forma sería una solución extrajurídica. Posteriormente agrega que un decreto de estado de sitio que requiere para su expedición «el acuerdo previo de las fuerzas políticas», pierde su verdadera naturaleza jurídica. Basado en este último argumento, solicita que la Corte Suprema de Justicia se declare inhibida, porque el decreto está «planteado fundamentalmente en términos políticos» y, por tanto, no tiene sentido confrontar el decreto con los fundamentos jurídicos, es decir, la Constitución Política.

La Corte Suprema de Justicia produce en este caso la sentencia más controversial, porque sus fundamentos fueron solamente de carácter político. En sus primeras consideraciones, descarta la idea de la declaración de inhibición por «tratarse de un acto político derivado de un mandato de la misma naturaleza otorgado por el pueblo el pasado 27 de mayo» y la perentoria obligación de revisión que indica el artículo 121. En cuanto a la conexidad, la Corte Suprema indica que sí la hay por las continuas manifestaciones de violencia que azotan al país, la ineficacia de las instituciones para enfrentarlas y la manifestación popular. El «análisis jurídico» de la Corte, basado en una serie de disertaciones político-filosóficas y en la necesidad de un pacto de paz, dice que cuando «un orden normativo pierde su validez» por la falta de conformidad con la realidad, pierde su eficacia, y la asamblea constituyente puede satisfacer dichos anhelos. Además, amparado en el concepto de constituyente primario, «puede en cualquier tiempo darse una Constitución distinta de la vigente hasta entonces sin sujetarse a los requisitos que ésta consagra», y por tanto a ningún poder derivado le es posible revisar sus actos. Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia se considera partícipe del proceso político de la constituyente, al avalar su realización en la sentencia que declaró constitucional el decreto 927.

La Corte juzga como «inconstitucionales» las limitaciones que impone el temario, porque la asamblea «no puede ser limitada en su competencia», y por consiguiente procede a declarar inconstitucionales todas las limitaciones por considerarlas una restricción al ejercicio pleno de la soberanía. Por estas razones, procede a declarar «constitucional», ajustado a la Constitución, el decreto 1926, excepto



El presidente de la Corte Suprema de Justicia, Jorge Carreño Luengas, anuncia la exequibilidad de la convocatoria de la Constituyente, octubre 9 de 1990. Fotografía de Lope Medina, "Semana".

en las limitaciones al temario a ser analizado por la asamblea.

Es importante analizar el salvamento de voto, manifestación de desacuerdo de unos magistrados con la sentencia adoptada por la mayoría, por ser un concepto redactado con base en argumentos jurídicos, análisis propio de un juez, y no políticos, como los expresados por la mayoría de la Corte Suprema de Justicia. El salvamento de voto se divide en dos partes: una primera analiza el fallo de la mayoría y señala su errónea fundamentación, y las incoherencias y vacíos que deja en sus principios y conceptos; la segunda parte indica cuál debió ser el fallo jurídico para analizar el decreto.

En la primera parte, el salvamento de voto indica que los análisis que debe realizar la Corte Suprema de Justicia son de «índole estricta y exclusivamente jurídica», y no de carácter político, y señala que la Corte está establecida «no para garantizar el acierto político de la legislación, sino su juridicidad». Por esta razón, considera absurda la declaratoria de constitucionalidad de una parte del decreto y de otra no, y la cataloga como un acto de «alquimia jurídica». Rechaza el análisis político-filosófico, al utilizar el concepto de pérdida de eficacia de ciertas normas y por lo tanto quitarles validez, ya que ello originaría «el caos y la arbitrariedad».

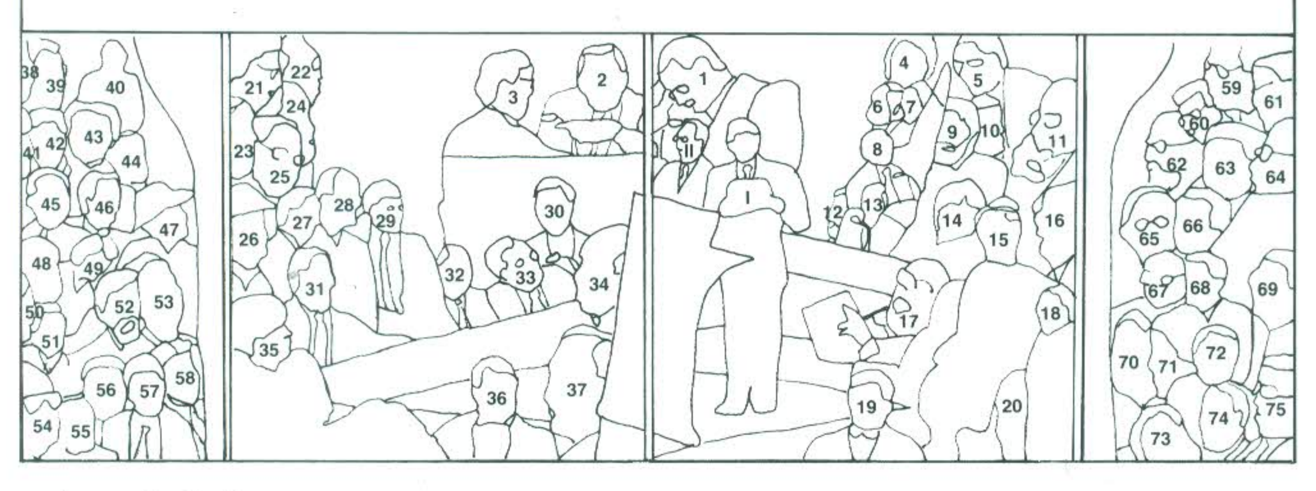
En la segunda parte, el salvamento de voto indica que la realización de una convocatoria electoral no contemplada en la ley viola la Constitución en lo referente al régimen electoral. En cuanto a la convocatoria para la elección de una asamblea constituyente, considera que ésta desvirtúa la naturaleza del artículo 121, porque lo que se busca no es restablecer el orden institucional, sino crear uno nuevo; incluso viola el artículo 218, que indica que el único órgano competente para reformar la Constitución es el Congreso de la República. En cuanto a la solicitud de declaratoria de inhibición por parte de la Corte Suprema de Justicia, hecha por el procurador, señala que ésta no procede, porque es obligación constitucional irrenunciable el análisis de los decretos dictados al amparo del artículo 121. El salvamento de voto concluye que el fallo jurídico correcto era declarar inconstitucional el decreto 1926, porque no se ajustaba y desconocía la Constitución. Agrega que no fue su intención entorpecer el proceso de reforma, pero que su función era dictar una sentencia conforme a derecho establecido por la Constitución.

La Asamblea Nacional Constituyente

En la votación del 9 de diciembre se presentó una de las más grandes abstenciones electorales, superior al setenta por ciento. Además, no quedó un grupo o partido con mayoría para que liderara las discusiones. El partido liberal, con su proliferación de listas ("Operación avispa"), consiguió 25 constituyentes; la Alianza Democrática M-19 —movimiento guerrillero recién desmovilizado— logró 19 constituyentes; y el Movimiento de Salvación Nacional, liderado por Alvaro Gómez Hurtado y compuesto por liberales y conservadores, obtuvo 11 constituyentes. Por esta razón, fue necesario conformar una presidencia colegiada, integrada por los líderes de los tres grupos mayoritarios: Horacio Serpa Uribe, Antonio Navarro Wolff y Alvaro Gómez Hurtado, respectivamente. También lograron representación el movimiento indígena, con dos constituyentes, y los evangélicos, con dos constituyentes, grupos que no habían tenido antes representación electoral. El Partido Social Conservador, con una muy reducida representación de cinco constituyentes, encabezada por el jefe del partido, el ex presidente Misael Pastrana Borrero, perdió todo poder de influencia. El gobierno nombró tres

"Cuadro de corporación: La Constituyente". Políptico en óleo sobre lienzo de Beatriz González, 1.50 x 4.50 m. Colección Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá.

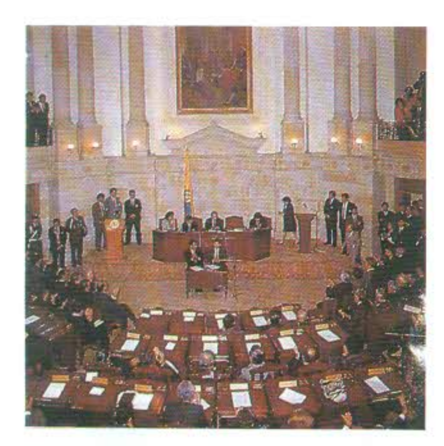
CONSTITUYENTES 1991





I.- César Gaviria Trujillo
Presidente de la República
II.- Humberto de la Calle Lombana
Ministro de Gobierno

1.- Horacio Serpa Uribe
2.- Alvaro Gómez Hurtado
3.- Antonio Navarro Wolff
4.- Aída Abella Esquivel
5.- Jaime Castro Castro
6.- Carlos Lleras de la Fuente
7.- María Teresa Garcés Lloreda
8.- Antonio Galán Sarmiento
9.- Guillermo Perry Rubio
10.- Miguel Antonio Yepes Parra
11.- Carlos Lemos Simmonds
12.- Eduardo Verano de la Rosa
13.- Augusto Ramírez Ocampo
14.- Francisco Rojas Birry
15.- Lorenzo Muelas Hurtado
16.- Alfredo Vásquez Carrizosa
17.- Alfonso Palacio Rudas
18.- Orlando Fals Borda
19.- Fernando Carrillo Flórez
20.- Alberto Zalamea Costa
21.- Carlos Holmes Trujillo García
22.- Julio Salgado Vásquez
23.- Luis Guillermo Nieto Roa
24.- Diego Uribe Vargas
25.- Jaime Benítez Tobón
26.- Alfonso Peña
27.- Juan Gómez Martínez
28.- Hernando Londoño Jiménez
29.- Rosemberg Pabón Pabón
30.- Alvaro Leyva Durán
31.- Armando Holguín
32.- Rodrigo Lloreda Caicedo
33.- Miguel Santamaría Dávila
34.- Otty Patiño Hormaza
35.- María Mercedes Carranza
36.- Angelino Garzón
37.- Misael Pastrana Borrero
38.- Germán Toro Zuluaga
39.- Jaime Fajardo
40.- Abel Rodríguez Céspedes
41.- Darío Mejía
42.- Héctor Pineda Salazar
43.- Germán Rojas Niño
44.- Valentín González
45.- Jesús Pérez González-Rubio
46.- Mariano Ospina Hernández
47.- Marcos Chalita
48.- Alvaro Cala Hederich
49.- Helena Herrán de Montoya
50.- Carlos Ossa Escobar
51.- Augusto Ramírez Cardona
52.- Alvaro Echeverry Uruburo
53.- Tulio Cuevas Romero
54.- Daniel Abello Roca
55.- Rafael Molina Giraldo
56.- Oscar Hoyos Naranjo
57.- Guillermo Guerrero Figueroa
58.- Arturo Mejía Borda
59.- Carlos Rodado Noriega
60.- Fabio Villa Rodríguez
61.- Rodrigo Llorente
62.- Hernando Yepez Arcila
63.- Cornelio Reyes Reyes
64.- Carlos Giraldo Angel
65.- José María Velasco Guerrero
66.- Guillermo Plazas Alcid
67.- Jaime Ortiz Hurtado
68.- Raimundo Emiliani Román
69.- Juan C. Esguerra Portocarrero
70.- Gustavo Zafra Roldán
71.- Eduardo Espinosa Faciolince
72.- Jaime Arias López
73.- Iván Marulanda Gómez
74.- Hernando Herrera Vergara
75.- Juan B. Fernández Renowitzky



Instalación de la Asamblea Nacional Constituyente en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional, febrero 5 de 1991. Foto de Daniel Jiménez, "Cromos".

representantes de la guerrilla desmovilizada, dos por el Ejército Popular de Liberación (EPL) y uno del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

Esta situación se reflejó en las discusiones. No se pudo lograr una Constitución con una directriz filosófica, política y económica definida, sino una Constitución transaccional o de consenso para la gobernabilidad, reflejada en la extensión y falta de técnica constitucional. Además, la Constitución de 1991 terminó por concebirse como un tratado de paz.

En su discurso de instalación, el presidente de la República trató de fijar una dirección a las discusiones, estableciendo como bases la carta de derechos y deberes, la participación ciudadana (democracia participativa), el pluralismo ideológico, la descentralización administrativa —estableciendo el sistema federal—, y la eficacia y responsabilidad del Estado. Como puntos de especial atención determinó la reforma y mayor poder fiscalizador del Congreso, la reforma a la justicia —creando la Fiscalía General— y la eliminación de la figura permanente del estado de sitio. Además de su discurso, el presidente, a través del ministro de Gobierno, presentó un proyecto de Constitución extenso. A esto se sumó una serie de propuestas presentadas por la ciudadanía en las mesas de trabajo establecidas para recibir proyectos de reforma constitucional.

Inicialmente la asamblea se enfrascó en el difícil trabajo de elaborar un reglamento. Este trámite demoró más de lo estipulado por el decreto 1926. El reglamento se expidió finalmente el 3 de mayo de 1991. Este acto fue demandado ante el Consejo de Estado para la suspensión provisional y declaratoria de nulidad del artículo 63 del reglamento, por juzgarlo violatorio del decreto 1926, numeral 13. El Consejo de Estado se consideró competente para tramitar la demanda por estimar el reglamento como un acto típicamente administrativo expedido por una entidad pública, actos que debían ser estudiados por esta corporación para analizar su conformidad con la Constitución y las leyes, siempre y cuando no fueran legislativas o judiciales. Además, concluyó su competencia diciendo que todo acto de un constituyente derivado está sometido, por excepcional que sea, al respeto del orden jurídico dentro del cual surgió a la vida, lo cual permite deducir que la asamblea no tenía poderes absolutos, sino limitados por las normas contenidas en el decreto 1926, en lo declarado constitucional por la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 63 del reglamento se refería a la votación necesaria para aprobar reformas, que establecía la mayoría simple como mayoría necesaria para este fin. Por su parte, el numeral 13 de la parte resolutiva del decreto 1926 fijaba como salvedad los casos en los cuales la Constitución de 1886 establecía mayorías calificadas para la aprobación de reformas. El Consejo concluyó que había una manifiesta violación del reglamento al decreto 1926, y procedió a declarar la suspensión provisional del artículo 63.

Es necesario indicar que el Consejo de Estado olvidó que el reglamento tiene igual jerarquía a la del organismo que lo profiere para condicionar su ejercicio y, por lo tanto, no era, en este preciso caso, susceptible de control judicial por parte de los tribunales de lo contencioso-administrativo, por ser un acto de carácter constitucional, y las normas proferidas para permitir su funcionamiento son de vigencia inmediata. Además, la sentencia de la Corte dejó sin vigencia todas las normas referentes al régimen reformatorio de la Constitución.

LA CONSTITUYENTE
ES EL CAMINO

Logo publicitario de la Asamblea Nacional Constituyente, diseñado por Carlos Lersundy, 1990.

Como respuesta a esta sentencia del Consejo de Estado, los constituyentes se declararon soberanos, omnímodos y omnipotentes por considerar que la aceptación de esta sentencia les limitaría sus poderes reformatorios, para lo cual concluyeron que el decreto 1926 había perdido vigencia jurídica desde el momento de su elección y que su única misión era la de redactar una nueva Constitución sin otra atadura que su propio reglamento. Todo esto dio origen a la expedición del acto constituyente número 1, de mayo 9 de 1991, de efecto inmediato, en virtud del cual desconocían toda sujeción al régimen existente y desconocían el pacto firmado por las principales fuerzas políticas de la constituyente.

El primer acto, en su artículo primero, establecía que el reglamento de la asamblea y sus modificaciones tenían carácter constitucional. El artículo segundo establecía que los actos que sancionara y promulgara la asamblea no estarían sujetos a control constitucional; y el tercero, que el acto regía a partir de su publicación.

Con ocasión de la expedición de este acto, se presentaron ante la Corte Suprema de Justicia varias demandas de inconstitucionalidad contra éste y el reglamento. La Corte inadmitió todas las demandas. En cuanto al reglamento, se declaró incompetente por considerar éstos como actos de trámite no sujetos al control constitucional. En lo relacionado con el acto constituyente número uno, concluyó que la asamblea no estaba sometida al cumplimiento de la Constitución y, en especial, al artículo 218, por resultar inaplicable a esta corporación.

Durante las sesiones de la asamblea, Pablo Escobar Gaviria, jefe del "Cartel de Medellín", se entregó a las autoridades colombianas, luego de la aprobación por parte de la asamblea, en votación secreta, de un artículo que prohíbe la extradición de colombianos. Lo paradójico es que la inclusión de este artículo en el proyecto de reforma constitucional del gobierno Barco fue la causa de su hundimiento en el trámite de aprobación, todo esto liderado por el entonces ministro de Gobierno, Carlos Lemos Simmonds, con el apoyo de toda la



Ceremonia de proclamación de la Constitución en el Capitolio Nacional, julio 4 de 1991. Fotografía de Luz E. Castro, Secretaría de Prensa, Casa de Nariño.

nación. Por esta misma razón y manteniendo sus principios y actitud política, Lemos Simmonds, junto con Antonio Galán Sarmiento, hermano del asesinado candidato liberal a la Presidencia, Luis Carlos Galán, fueron los únicos que votaron públicamente en contra de la aprobación de este artículo. Pero la nación también cambió de posición y aplaudió la aprobación del artículo.

Posteriormente, y por la presión ejercida por el Movimiento de Salvación Nacional y la Alianza Democrática M-19, que solicitaron la revocatoria del mandato a los congresistas, petición que originó un fuerte enfrentamiento entre estos dos organismos, la tesis de la revocatoria del mandato salió victoriosa. En principio, el presidente de la República, el partido liberal y el Partido Social Conservador defendieron la irrevocabilidad del mandato del Congreso, parte esencial del acuerdo político; pero ante la presión de estos dos movimientos y la opinión pública, el 8 de junio, con la participación del presidente de la República, Horacio Serpa en representación del partido liberal, Alvaro Gómez en representación del Movimiento de Salvación Nacional, y Antonio Navarro en representación del M-19, se firmó un pacto de revocatoria del mandato y convocatoria a elecciones para elegir nuevo Congreso. Se excluyó de este acuerdo al Partido Social Conservador, lo que originó la renuncia del jefe de este partido, Misael Pastrana, a su curul en la asamblea, por considerar que su partido, dueño y partícipe de la historia política de Colombia desde los inicios de la República, había sido tratado como un grupo de inferior categoría y no con el estatus que le correspondía.

Cuando se aproximaba el fin del período de deliberaciones de la asamblea, ésta aún no había aprobado ni la cuarta parte de la reforma constitucional. Ante este hecho, se presentaron dos tesis para cumplir a cabalidad con su obligación: la primera proponía extender el período de deliberaciones más allá del 4 de julio; la segunda exigía el cumplimiento del mandato popular y terminar su trabajo el 4 de julio, haciendo jornadas mucho más largas. Con el triunfo de la segunda tesis fue aprobada una Constitución a "las carreras", con una ceremonia simbólica de promulgación porque el texto constitucional sólo fue publicado la semana siguiente, pero con tantos errores en su contenido, que fue necesario hacer varias publicaciones adicionales con las correcciones necesarias (fe de erratas).

Contenido de la nueva Constitución

La Constitución es un conjunto de normas que contiene los lineamientos y los principios por los cuales se deben organizar el Estado y los ciudadanos. Se refiere a los ciudadanos, a los particulares y al Estado.

La Constitución de 1991 y la mayor parte de los códigos tienen una estructura que permite utilizar un lenguaje que podríamos llamar técnico; se habla de artículos, incisos, numerales, parágrafos, capítulos y títulos. Inicialmente, el texto constitucional se divide en grandes temas denominados títulos. La Constitución colombiana tiene trece grandes temas, que son incorporados en títulos en algunos casos. Debido a la extensión, los títulos se dividen en capítulos donde se incluyen subtemas; los artículos expresan ideas concretas y tienen una numeración continua a lo largo de toda la codificación.

La Constitución tiene dos grandes aspectos: una parte *dogmática*, de principios fundamentales, derechos, garantías y deberes: derechos sociales (obligaciones), económicos y culturales, derechos civiles, el carácter de nacional y extranjero. Y una parte *orgánica*, que se refiere, como su nombre lo indica, a los órganos y la forma como se organiza el poder político; allí se establecen las ramas del poder público y cómo debe funcionar el Estado para lograr los cometidos de la parte dogmática. Así, el texto constitucional desarrolla básicamente dos grandes materias: una que se refiere



Aviso promocional para la Asamblea Nacional Constituyente, diseñado por el grupo Vi-Viendo de Carlos Lersundy, publicado en la prensa nacional desde septiembre de 1990.

a los principios, los objetivos y las ideas que deben orientar el Estado colombiano; y otra que señala cómo deben organizarse las instituciones políticas.

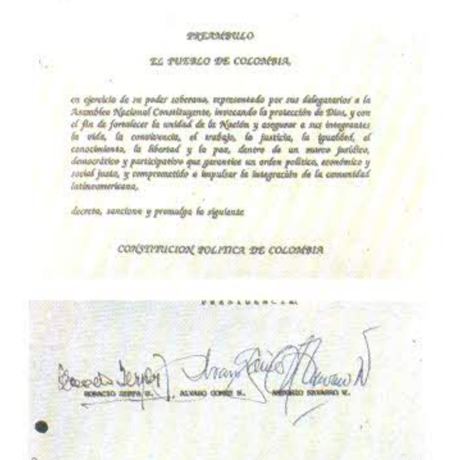
Inicialmente se desarrollan los principios fundamentales del Estado colombiano, los distintos derechos y deberes de que gozan los colombianos y quienes estén residiendo en nuestro país. La secuencia continúa con la organización de los partidos políticos y las características de las distintas ramas del poder: legislativa, ejecutiva y judicial, además de la organización territorial. El texto va de la generalidad de lo abstracto a lo particular concreto; las disposiciones de la parte orgánica deben aplicarse e interpretarse de acuerdo con lo contemplado en la parte dogmática.

Principios fundamentales

La Constitución colombiana incorpora como novedad la consagración de unos principios fundamentales, y todo el ordenamiento jurídico que sigue es un desarrollo de esta parte inicial. Tanto la aplicación como la interpretación deben estar en concordancia con los principios fundamentales. Estos tienen un contenido que debe expresarse en toda la actividad del Estado, en los funcionarios públicos y en cada uno de los colombianos individualmente considerados.

Según los principios fundamentales, Colombia es un Estado liberal, es decir, comprendido dentro del tradicional marco conceptual de los Estados occidentales. Esto se aprecia al consagrar como fundamentos que Colombia es un Estado de derecho donde prima la voluntad de las mayorías, expresada a través de las leyes; se reconoce la primacia de la Constitución sobre las demás normas; existe una tridivisión de poderes, en legislativo, judicial y ejecutivo; y se fundamenta toda la actividad del Estado en el reconocimiento de derechos y garantías de los ciudadanos.

En igual forma, se establece como principio que Colombia es un Estado social de derecho, con lo que se añade a las características del Estado liberal, un carácter de primer orden en los Estados contemporáneos. La vocación del Estado colombiano es "social", esto significa que las autoridades no deben quedarse en el simple papel de proferir y hacer respetar el derecho, deben participar activamente en los procesos económicos de la sociedad para obtener ganancias,



PREAMBULO

EL PUEBLO DE COLOMBIA,

en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana,

decreta, sanciona y promulga la siguiente

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

HORACIO SERPA U. ALVARO GOMEZ H.

Preámbulo y firmas de Horacio Serpa Uribe, Alvaro Gómez Hurtado y Antonio Navarro Wolff, presidentes de la Constituyente, y de Jacobo Pérez Escobar, secretario general, en el ejemplar original de la Constitución. Archivo General de la Nación, Bogotá.

evitar que grupos sociales reducidos se aprovechen indebidamente de otros, y brindar oportunidades reales de acceso a los derechos que postula la Constitución. Se pretende lograr la igualdad de los ciudadanos ante la ley, brindando la igualdad de oportunidades.

La nueva Constitución modifica uno de los aspectos más importantes de nuestro sistema de organización política, al fundar la soberanía en el pueblo y no en la nación, como en las anteriores Constituciones. Antes, las autoridades, los funcionarios y, principalmente, los de elección popular, respondían y derivaban su autoridad de la nación, y por nación se entiende un ente abstracto en el cual confluyen y residen los elementos culturales, históricos, sociales, religiosos y demás, que constituyen los lazos de unión del pueblo colombiano. Como la nación es un ente abstracto inasible, los funcionarios que observaban un comportamiento inepto no podían ser objeto de sanciones políticas. Un alcalde, por ejemplo, que incumplía con sus promesas, no podía ser sancionado por los electores pues él era responsable ante la nación y no ante el pueblo que lo eligió. La Constitución de 1991 establece una relación más seria entre elector y elegido. A través de los mecanismos de participación y, principalmente, con la posibilidad de revocar el mandato, a los electores se les dan herramientas para fiscalizar la actividad de los gobernantes.

También están contemplados dentro de los principios fundamentales, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país, y el reconocimiento oficial de las lenguas indígenas, incorporando la voluntad de los grupos regionales y, principalmente, de los sectores indígenas; la obligación de todas las personas y del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación colombiana; y en materia de las relaciones internacionales, se reconoce la soberanía nacional de otros Estados y el respeto a la autodeterminación de los pueblos.

Carta de derechos

En materia de derechos y garantías, la Constitución de 1991 es amplia y generosa; reconoce todo tipo de derechos y protege casi la totalidad de los sectores sociales. Tiene derechos que se refieren a los individuos, las personas individualmente consideradas, y también derechos y garantías dirigidos a sectores sociales definidos, como la niñez, la tercera edad, los trabajadores. Por último, recoge los derechos que poseemos los seres humanos como miembros de una especie en peligro de autodestrucción.

La distinción por el objeto o contenido de los derechos protegidos, distingue entre los derechos individuales, colectivos y de solidaridad (tercera generación).

Derechos individuales

Los derechos individuales o derechos de libertad son derechos protegidos por el liberalismo clásico. Consagran la autonomía de la voluntad y las posibilidades de participación política del individuo frente a la acción del Estado, como producto de las ideas de la revolución francesa.

Los derechos civiles se refieren al hombre como sujeto de derechos respecto de su vida, libertad, igualdad y seguridad. Son los derechos clásicos del liberalismo del Siglo de las Luces. Los derechos políticos, como es el caso del derecho de sufragio, la libertad de imprenta, reunión y expresión, son los derechos propios de una sociedad de participación o democrática.

Los derechos civiles tienden a proteger la existencia, la libertad, la igualdad, la seguridad, la dignidad y la

integridad física y moral del ser humano. Se podría evitar esta conceptualización señalando que se identifican los derechos civiles y los políticos; con todo, queda claro que estos derechos pertenecen al individuo, como sujeto de las libertades.

Derechos sociales

Los derechos socioeconómicos son aquellos que protegen a la persona humana en sus condiciones de vida y trabajo. Más precisamente, son aquellos que rigen las relaciones entre patrones y trabajadores. Son, por consiguiente, derechos colectivos; pertenecen al individuo en tanto que forma parte de un grupo social, en relación con la producción de bienes y servicios. Es el caso del derecho al trabajo, derecho de sindicalización, derecho a la seguridad social, a la alimentación, vivienda y salud, a la educación, a la información, y a la cultura y la ciencia. Estos son los derechos generados a partir de la ruptura histórica provocada por la primera guerra mundial.

Los derechos que globalmente denominamos socioeconómicos representan una relación entre el individuo, ahora como ser social, y el Estado; constituyen la defensa y protección de los trabajadores frente a la creciente participación del Estado en la vida económica.

Derechos de solidaridad

Los derechos de solidaridad o derechos de la tercera generación se refieren al derecho de los pueblos a reclamar determinadas prestaciones de la sociedad —y no comunidad— internacional: 1) Derecho al desarrollo, 2) Derecho a la paz, 3) Derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, 4) Derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, y 5) Derecho a la comunicación.

Estos nuevos derechos, llamados con razón "derechos de solidaridad", nacen del reconocimiento de nuestro destino común y de la búsqueda de condiciones necesarias para permitir a cada uno gozar de estos derechos y asegurar responsabilidades mutuas para salvaguardar el futuro de la humanidad.

Acción de tutela

La Constitución de 1991 recoge todos los derechos y los reclasifica de manera diferente en: derechos fundamentales; derechos sociales, económicos y culturales; y derechos colectivos y del medio ambiente.

El variado y extenso catálogo de derechos de la Constitución de 1991 es producto del clima de violencia que antecedió a las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente. Es discutible la conveniencia de la incorporación de tantos derechos, pues no se puede, con la simple enunciación de garantías, transformar el país y su actitud frente al respeto de los derechos humanos. Pero, sin duda, los constituyentes estimaron que el texto constitucional, a través de la divulgación y cabal comprensión por la ciudadanía, permitiría una concientización y un cambio de actitud frente a la protección de los derechos humanos en cada una de sus modalidades.

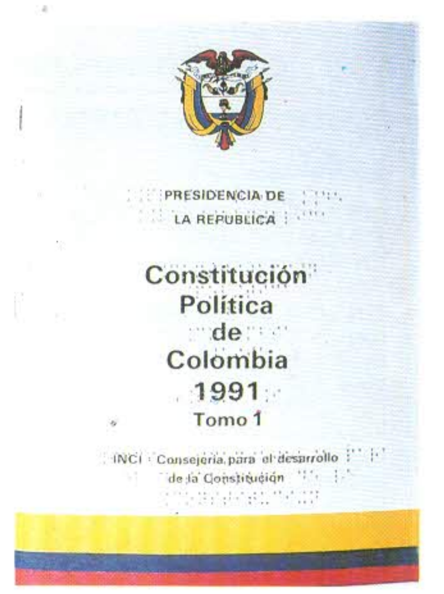
No obstante, el avance no se queda en la mera formulación de derechos y garantías, sino que llega hasta la incorporación del derecho de tutela o

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

ESTRUCTURA TEMÁTICA

amparo, que consiste en la obligación que tienen las autoridades judiciales de proteger la libertad individual o patrimonial de las personas, cuando ésta ha sido desconocida o atropellada por una autoridad —cualquiera que sea su índole— que actúa fuera de sus atribuciones legales o excediéndose en ellas, vulnerando las garantías establecidas en la Constitución. La figura de la tutela era una necesidad manifiesta en nuestro ordenamiento constitucional, básicamente debido a la inoperancia e injusticia propiciadas por los esquemas procedimientos. Ante la violación continua de derechos fundamentales por causa de entrabes jurídicos y decisiones judiciales, se hacía necesaria una vía rápida que protegiera a los ciudadanos. Si bien las actuaciones de la administración de justicia no son la única causa para invocar la tutela, es notorio cómo en la actualidad la mayor parte de estos recursos son interpuestos para evitar decisiones de carácter judicial.

Es indispensable señalar que la tutela no es más que un mecanismo dentro de los muchos con que cuenta nuestro ordenamiento. Así como existen las vías judiciales ordinarias ante la jurisdicción civil, penal, contencioso administrativa, etc., la tutela es un mecanismo más para defender nuestros derechos. Y aunque la acción de tutela tiene la importancia de referirse a la protección de derechos constitucionales fundamentales, no debe perderse de vista su carácter excepcional y que en ningún momento suprime los otros mecanismos de protección de los derechos.



Portada y preámbulo de la Constitución Nacional, edición en alfabeto Braille, para invidentes. Consejería para el Desarrollo de la Constitución.

Nacionalidad y ciudadanía

En materia de nacionalidad y ciudadanía, la Constitución de 1991 contempla los lineamientos de la Constitución de 1886, con algunas novedades propias de la tendencia o vocación internacionalista.

La Constitución colombiana es amplia en el otorgamiento de la nacionalidad, como corresponde a un país con escasa población en proporción a su territorio. La nacionalidad es entendida como el vínculo jurídico-político que liga a una persona con un Estado determinado, el hecho de pertenecer a un Estado. Hay dos clases de nacionales: los nacionales por nacimiento y los nacionales por adopción.

Se conservan los criterios tradicionales para el reconocimiento de la nacionalidad por nacimiento, es decir, el *ius soli* (nacer en territorio colombiano), *ius sanguini* (ser hijo de padre o madre colombiano) y el *ius domicilii* (estar domiciliado en Colombia). Se considera colombiano de nacimiento a quien reúna dos de los tres requisitos.

Se considera colombiano o nacional por adopción a: los extranjeros que solicitan carta de naturalización o nacionalidad; por cortesía internacional, a los latinoamericanos y del área del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia; los domiciliados en Colombia que, previa autorización del gobierno, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad; y, por último, a los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos.

La doble nacionalidad, que se incorpora al ordenamiento constitucional, implica que la calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción.

Algunos cargos públicos se reservan para ser desempeñados exclusivamente por nacionales por nacimiento, como son, entre otros, los cargos de senador de la República, presidente de la República, vicepresidente, magistrado de la Corte Constitucional, fiscal general de la nación, miembro del Consejo Superior de la Judicatura, miembro del Consejo Nacional Electoral, registrador nacional del estado civil, entre otros.

Se puede renunciar a la nacionalidad y recobrarla, pero aunque el colombiano haya renunciado a la calidad de nacional, si actúa en guerra exterior contra los intereses del país, será considerado traidor. Colombia no obliga a los nacionales por adopción, ni a los extranjeros domiciliados en su territorio, a tomar armas contra su país de origen.

Mecanismos de participación

Los mecanismos de participación consagrados por la Constitución de 1991 para materializar el principio de la democracia participativa son: el voto, el plebiscito, el referendo o referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato, la participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión pública.

Todos los mecanismos de participación parten del supuesto de la nueva concepción de la democracia participativa, donde no sólo se implantan los mecanismos de la democracia semidirecta, es decir, la participación directa con la elección de representantes, sino que además desempeña un papel de primera magnitud la solidaridad, entendida como la concientización por toda la ciudadanía de su papel en la organización estatal. Los colombianos conscientes de su importancia como miembros del Estado, ya sea como funcionarios o particulares, son responsables de la realización de los fines del Estado colombiano.

El respeto a los derechos humanos, el desarrollo, el bienestar social no son labores exclusivas de las autoridades; no se puede ver al gobierno como un oponente al que únicamente se le debe exigir, mediante los mecanismos de participación todos los colombianos apoyamos e intervenimos en los cometidos estatales.

Partidos y movimientos políticos

Los partidos y movimientos políticos son una de las formas de ejercer el derecho de participación ciudadana, a la vez que se encuadran dentro de las modalidades del derecho de asociación. Así se establece, a nivel constitucional, el agrupamiento de ciudadanos que pretenden obtener poder político a través de partidos y movimientos políticos.

La Constitución no establece disparidad entre partidos y movimientos políticos, pero a nivel doctrinario se pueden diferenciar por dos criterios. En primer lugar, según el aspecto histórico, cuando se habla de partidos se hace referencia a una organización política arraigada en la tradición, proveniente de tiempo atrás y capaz de mantenerse a pesar de los vaivenes coyunturales de la política; el movimiento, por el contrario, no tiene vocación de permanencia, se organiza según la situación política y tiene una circunscripción delimitada en el tiempo. El segundo criterio es el carácter caudillista y personalista que rodea a los movimientos. Estos se estructuran alrededor de una persona y en ellos prevalece el carisma de ésta y sus finalidades al momento de obtener el poder, de ahí su vocación temporal. Los partidos políticos, en cambio, tienen como soporte una ideología y unos criterios filosóficos que trascienden a los líderes; por otra parte, su organización es más sólida, no depende de una figura en particular, y persiste aun después de acceder al poder.

La Constitución, aunque no consagró expresamente la organización electoral como rama del poder público, le dio un tratamiento de organización autónoma con competencias en la organización de elecciones, la Registraduría del Estado Civil y la regulación de la actividad de los partidos políticos. A la cabeza de esta organización electoral se colocó al Consejo Nacional Electoral.

Como regulador de los partidos y movimientos políticos, al Consejo Nacional Electoral se le encargó la misión de otorgarles la personería jurídica, siempre y cuando cumplan con unos requisitos mínimos: reunir no menos de 50 000 firmas, que en la elección anterior hayan obtenido no menos de 50 000 votos, y que hayan obtenido representación en el Congreso.

En cuanto a las restricciones a la intervención estatal en la organización de los partidos políticos y a la organización partidista misma, se consagró que la ley no puede reglamentar la organización interna, ni la afiliación a los movimientos o partidos políticos. Los actuales partidos y movimientos políticos podrán inscribir candidatos sin requisito adicional alguno. La inscripción será avalada por el representante legal del partido. La ley puede establecer requisitos para garantizar la seriedad de las personas que se inscriban como candidatos.

La financiación de los partidos y movimientos políticos es un avance en la implementación del sistema electoral colombiano. Sobre este aspecto se estableció que el Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica; los demás partidos, movimientos y grupos significativos que postulen candidatos se harán acreedores a una financiación de la campaña, siempre que obtengan el porcentaje de votos que diga la ley. La ley podrá limitar el monto de los gastos de los partidos o candidatos en campaña y la máxima cuantía de las contribuciones individuales. Además, los partidos deberán rendir cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Por último, la Constitución consagró el estatuto de la oposición, como un elemento indispensable para afrontar los nuevos gobiernos postfrentenacionalistas. Se consagran los derechos de todos los partidos frente al gobierno; su derecho a criticar al gobierno y plantear alternativas políticas. Para estos efectos se garantizan los siguientes derechos: acceso a la información y documentación oficial; uso de los medios de comunicación social, de acuerdo con la representación en el Congreso; derecho de réplica frente a tergiversaciones graves y evidentes, o ataques públicos de funcionarios oficiales; finalmente, en las mesas directivas de los cuerpos



Primer tarjetón electoral utilizado en el país, para los comicios presidenciales del 27 de mayo de 1990. Archivo de la Registraduría Nacional, Bogotá.

colegiados tendrán representación las minorías.

Rama legislativa

A través de la historia, la rama del poder legislativo ha sido la representante por excelencia del pueblo, y su importancia radica, precisamente, en su representación popular. Dentro del Estado moderno, liberal y social de derecho, la rama legislativa cumple básicamente tres funciones:

a) Reformar la Constitución.

b) Hacer las leyes.

c) Ejercer control político sobre las actuaciones del gobierno.

En la actualidad, la necesidad de tomar decisiones rápidas por parte de funcionarios especializados en temas particulares, ha determinado que el legislativo ceda funciones a la rama ejecutiva. Por esta razón, en la mayoría de Estados la función de control político se está convirtiendo en la más importante, inclusive sobre la facultad de hacer la ley.

La rama legislativa es el Congreso de la República, que está formado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Sólo estas dos cámaras hacen parte del Congreso y de la rama legislativa, aunque ocasionalmente, por delegación del Congreso, las asambleas departamentales pueden realizar leyes. Los miembros de los cuerpos colegiados (Senado, Cámara de Representantes, asambleas departamentales, concejos municipales, juntas administrativas o cabildos indígenas) representan al pueblo. Esto es una derivación del principio de soberanía popular.

La rama legislativa se fortalece en la nueva Constitución. Las atribuciones propias de este órgano: la realización de las leyes, la modificación de la Constitución y el control político, son implementadas de tal forma que el Congreso aparece dotado de nuevos y mejores instrumentos. En materia de control político, se establece la figura de la moción de censura, que consiste en la posibilidad de que el Congreso en pleno manifieste su inconformidad con la política de un determinado ministro, a través de un número calificado (superior a lo normalmente exigido) de votos. En caso de ser aprobada esta decisión, el ministro quedará separado de su cargo. Por otra parte, se conserva la facultad de citar a los altos funcionarios del Ejecutivo para que se presenten ante comisiones y plenaria a rendir informes sobre temas que el Congreso considere de interés.

El trámite de las leyes no tiene cambios importantes, pero se destaca la modificación del quórum deliberatorio, que se reduce de un tercio de los miembros a un cuarto. Se modifican las sesiones ordinarias y se establecen dos períodos en el año, el primero desde el 20 de julio hasta el 16 de diciembre, y el segundo desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio.

A las leyes orgánicas, de facultades extraordinarias y a las cuadro o marco se le suman como normas especiales las leyes estatutarias. Las leyes de facultades extraordinarias (artículo 150, numeral 10) son aquellas que tienen por contenido una autorización para que el presidente de la República expida normas con fuerza de ley. La autorización debe establecer clara y concretamente los temas que debe desarrollar el presidente a través de los decretos.

A diferencia de la anterior Carta Constitucional, en la ley de facultades extraordinarias no se limita el tiempo para utilizar las facultades, pero se exige una mayoría calificada para entregar dichas facultades al presidente, y además debe existir una petición por parte del Ejecutivo para que se tramite este tipo de ley. Esto es saludable, pues de una parte se exige que la iniciativa de estas leyes sea del Ejecutivo; sólo cuando éste lo considere necesario y se encuentre preparado para expedir una normatividad, el Congreso podrá delegar esta atribución. Tal mecanismo soluciona los inconvenientes originados por la entrega de facultades extraordinarias al presidente, cuando éste no las había pedido ni se encontraba preparado, lo que conducía a la expedición de normas con impropiedades y realizadas de manera improvisada. Por otra parte, es importante resaltar que si bien se elimina la limitación de las facultades en el tiempo, la consagración de una mayoría calificada pretende que el legislativo no se desprenda tan fácilmente de una de sus funciones principales: la de legislar, colocando un voto más exigente para estas delegaciones.

Para ser aprobadas las leyes orgánicas (artículo 151) se exigirá la mayoría absoluta de una y otra cámaras, y éstas se referirán al ejercicio de la actividad legislativa. Las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo también tendrán que contener todo lo referente a las competencias de las entidades territoriales.

Mediante las leyes estatutarias (artículo 152), el Congreso de la República regulará: los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción. La aprobación, modificación o derogatoria de estas leyes también requerirá mayoría absoluta en ambas cámaras, pero además deberán ser revisadas por la Corte Constitucional antes de pasar a sanción presidencial.

En lo tocante al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, se establecen requisitos más exigentes. Se pretende lograr una mayor independencia del legislativo frente a la administración pública, impidiendo que sean candidatos los familiares de los altos funcionarios del gobierno. También se pretende profesionalizar la labor de los congresistas, al impedirles que desempeñen cargo o empleo público o privado durante su período.

Rama ejecutiva

Dentro de las novedades incluidas por la Constitución de 1991 en la rama ejecutiva se destaca el restablecimiento de la figura de la Vicepresidencia. Las faltas absolutas y temporales del presidente de la República serán suplidas por un vicepresidente, en remplazo del designado presidencial, quien era elegido por el Congreso.

El presidente y el vicepresidente se eligen bajo el sistema mayoritario a dos vueltas, esto es: se inscriben varias fórmulas, integrada cada una por un candidato a presidente y otro a vicepresidente; si en la primera vuelta una fórmula obtiene la mitad más uno de la totalidad de los votos depositados, esa será la ganadora y sus integrantes serán presidente y vicepresidente. Si ninguna fórmula alcanza la mitad más uno de los votos, será necesario realizar una segunda elección (segunda vuelta), en la que sólo participarán las dos fórmulas que hayan obtenido la mayor votación en la primera vuelta. Obsérvese que para la elección de presidente y vicepresidente no es necesaria la realización de dos vueltas, la segunda sólo se pre-

sentará si no se obtiene la mayoría absoluta por una fórmula.

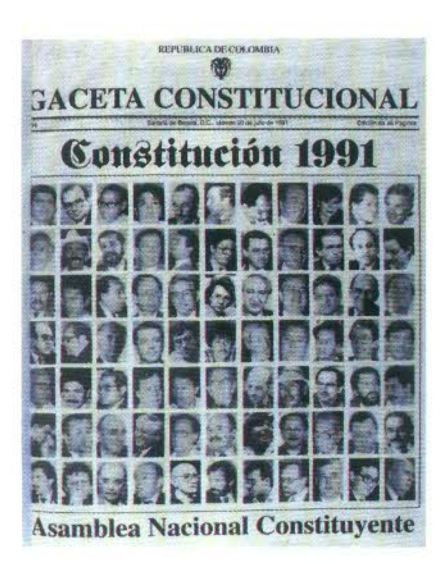
Esta forma de elegir presidente puede llevar a la formación de múltiples partidos o movimientos políticos que representen intereses concretos. Los grandes partidos, como el liberal y el conservador, que reúnen en su seno todas las tendencias y aspiraciones nacionales, cederían espacio a grupos raciales, culturales, tendencias de derecha, tanto extrema como moderada, e igualmente una izquierda con mayores matices. Esta multiplicidad tendría sentido, porque el sistema de doble vuelta propicia la realización de coaliciones y alianzas; a través de éstas se realizarían gobiernos con compromisos mucho más definidos que los que se han desarrollado en nuestro país.

En materia de estados de excepción, la figura del estado de sitio, contemplada por el artículo 121 de la Constitución anterior, abre paso, en la nueva Carta, al estado de guerra exterior y al estado de conmoción interior. El estado de guerra exterior se establece para dotar de una gran flexibilidad al gobierno en caso de conflicto con otras naciones. Se trata de proporcionar las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía y atender los requerimientos de la guerra. La consagración por separado del estado de guerra exterior tiene como finalidad diferenciarlo del estado de conmoción interna. El primero, por su naturaleza, es indefinido, como indefinida es la duración de un conflicto internacional. La otra figura, por el contrario, puede ser limitada en el tiempo durante el cual se expidan las medidas para restablecer el orden público. Así se pretende limitar la tendencia a utilizar la figura de los estados excepcionales para toda circunstancia, trátese del motivo inicial por el cual se declaró el estado de conmoción, o de nuevos hechos reales o hipotéticos.

Rama judicial

La rama judicial del poder público es objeto de varias transformaciones en la Constitución de 1991. En primer lugar, las distintas áreas de competencia son definidas en cuatro grandes campos o jurisdicciones:

—La jurisdicción ordinaria, encargada de impartir justicia en los asuntos de carácter laboral, penal y civil, esto es, comercial y familiar. Los jueces encargados de administrar justicia


REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA CONSTITUCIONAL

Constitución 1991

Asamblea Nacional Constituyente

Portada de la última edición de la "Gaceta Constitucional", con el texto oficial de la nueva Carta Política, julio 20 de 1991.

en estas áreas se encuentran en todo el país, estando a la cabeza la Corte Suprema de Justicia.

—La jurisdicción contencioso administrativa tiene como función administrar justicia cuando se presenten conflictos entre los particulares y el Estado. Ante ella se conocen los asuntos de naturaleza laboral de los empleados oficiales, las controversias originadas en los contratos administrativos y similares, las demandas contra los actos administrativos, decisiones de la administración.

—La novedad en el tema de las jurisdicciones es la creación de una nueva institución encargada de velar por el principio de supremacía de la Constitución: la Corte Constitucional. Esta Corte tiene como principal función vigilar que las principales decisiones de las ramas legislativa y ejecutiva estén dentro de los parámetros trazados por la Constitución.

—Por último, se dejan las bases para la implementación de una jurisdicción especial que permita a los pueblos indígenas administrar justicia a través de sus propias autoridades, con sus normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de nuestro país. La ley también podrá crear jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios.

Además de las jurisdicciones, la Constitución establece dentro de la rama judicial dos nuevas figuras: la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura. La Fiscalía General de la Nación, como una organización con presupuesto y administración propios, estará dirigida por un fiscal general elegido por la Corte Suprema de Justicia. A esta institución le corresponde, de oficio o mediante denuncia o querella, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. En razón de esta competencia, la Fiscalía tendrá bajo su dirección todo lo correspondiente a la policía judicial. El Consejo Superior de la Judicatura se establece como una institución con el deber de desarrollar las políticas administrativas en la rama judicial a través de la dirección de la carrera judicial y, por otra parte, con la decisión sobre los problemas disciplinarios de los funcionarios judiciales y los abogados.

Ordenamiento territorial

La redistribución del poder político en el territorio nacional fue una de las principales preocupaciones dentro del proceso constituyente; consecuencia de este hecho es la consagración del concepto de autonomía de las entidades territoriales, indicada en la sección de los principios fundamentales.

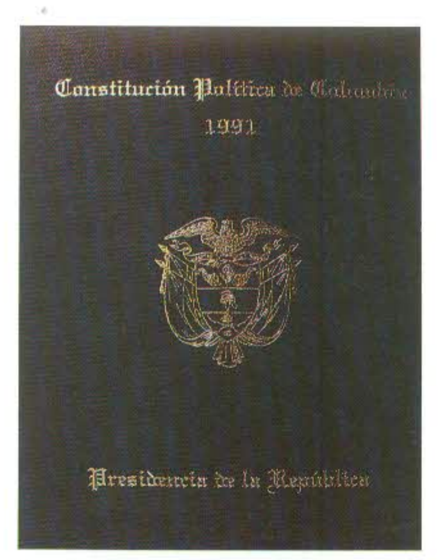
El proceso de descentralización que se ha venido desarrollando en Colombia en los últimos años se puede explicar, por una parte, como la respuesta del gobierno colombiano a los inconvenientes económicos sufridos en los años ochenta y, por otra, como la canalización de las protestas por la ineficiencia del Estado para prestar los servicios públicos esenciales en diversos sectores geográficos y sociales. La incapacidad del Estado para cumplir con el cometido de lograr el bienestar de los ciudadanos a través de la prestación de servicios, principalmente, ha hecho que revise su funcionamiento y replantee su intervención en algunos campos donde la iniciativa privada puede ser más útil a la sociedad.

Además, se plantea el fenómeno social de las organizaciones políticas que están por fuera de la dicotomía comunismo-capitalismo, es decir, los movimientos sociales denominados ONG (Organizaciones No Gubernamentales). En efecto, éstas son expresiones colectivas que surgen en torno a una necesidad específica o un servicio no prestado.

El proceso de descentralización en Colombia es orquestado por el poder central y la consonancia de las políticas con las necesidades locales será evaluada y revisada por éste. Los instrumentos para la descentralización, planteados en la Constitución de 1991, son claros en dos aspectos: primero, la necesidad de trasladar recursos y competencias a las localidades, así como crear un verdadero ambiente democrático en éstas para lograr mejores resultados en los fines del Estado. Para esto se establecen los conceptos de descentralización administrativa y autonomía de las entidades territoriales. Segundo, la responsabilidad del proceso descentralizador recae en órganos del nivel central como el Ejecutivo y el Congreso. A través de leyes se reglamentarán las facultades para la descentralización.

La modernización del Estado colombiano debe realizarse con una clara especificación de responsabilidades de los distintos niveles: central, departamental, municipal e intermedios. Esta especificación dependerá de las condiciones y ventajas de cada nivel, dándose un adecuado margen de flexibilidad para que las localidades se acomoden al esquema que más les convenga. Los procesos tendientes a fortalecer las entidades territoriales deben ser observados con una óptica diferente de la tradicional, que enmarcaba todas las estrategias gubernamentales dentro de una política de fortalecimiento de las clases capitalistas. La descentralización es un proceso anterior a la nueva ola capitalista (neoliberalismo), que debe ser evaluada como un instrumento para fortalecer la democracia, un proceso que beneficiará a todos los sectores de la sociedad.

El concepto de autonomía de las entidades territoriales está contemplado como la facultad de éstas para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, con el ejercicio de los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. Así, la autonomía de las entidades territoriales sería un tipo de descentralización administrativa, una verdadera capacidad de las entidades territoriales para tomar decisiones en los asuntos que les interesan, así como implementar las medidas administrativas que sean necesarias. Lo importante es administrar más que ejecutar; ejecutar es cumplir lo ordenado, mientras que administrar es concebir y llevar a la práctica lo dispuesto, con criterio de oportunidad, elección de medios de economía y mayor eficiencia.



Portada de la edición oficial de la Constitución de 1991, publicada por la Consejería Presidencial para el Desarrrollo de la Constitución, impresa en los Talleres Canal Ramírez - Antares.

La Constitución de 1991 contiene otra innovación en cuanto al ordenamiento territorial: la introducción de alternativas en la organización territorial con la posibilidad de formar regiones y provincias; las primeras, mediante la asociación de departamentos; las segundas, con el acuerdo de varios municipios dentro de un departamento.

Los distritos, como municipios con características especiales, representan la tendencia a revaluar el esquema de la organización homogénea para todos los municipios; se pretende replantear el sistema anterior de organización, que establecía las mismas autoridades para un municipio de mil habitantes en la cabecera municipal, que para una ciudad de más de un millón de habitantes. La Constitución de 1991 establece un régimen especial para las ciudades de Cartagena y Santa Marta, además del capítulo especial de la capital, que cambia su nombre por el de Santafé de Bogotá. Estos distritos, además de la posibilidad de organizarse en forma diferente, tienen una participación en las rentas nacionales superior a los demás municipios. El Distrito Capital de Santafé de Bogotá tiene una administración más descentralizada, que divide la ciudad en juntas administradoras locales, con miembros elegidos popularmente y con alcaldes menores.

Bibliografía

ATEHORTÚA, CARLOS ALBERTO; ARIEL CIFUENTES; NÉSTOR RAÚL CORREA; EDGAR GONZÁLEZ; IVÁN JARAMILLO PÉREZ y FERNANDO ROJAS. *Estado y nuevo régimen territorial*. Bogotá, Fondo Editorial Cerec, 1992.

HENAO HIDRÓN, JAVIER. *Panorama del Derecho Constitucional colombiano*. Bogotá, Temis, 1992.

MORELLI, SANDRA Y JAIME ORLANDO SANTOFIMIO. *El centralismo en la nueva Constitución Política colombiana*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1992.

PALACIO RUDAS, ALFONSO. *El Congreso en la Constitución de 1991. Del Edificio Fénix al Centro de Convenciones*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992.

SÁCHICA, LUIS CARLOS. *Nuevo constitucionalismo colombiano*. Bogotá, Temis, 1992.

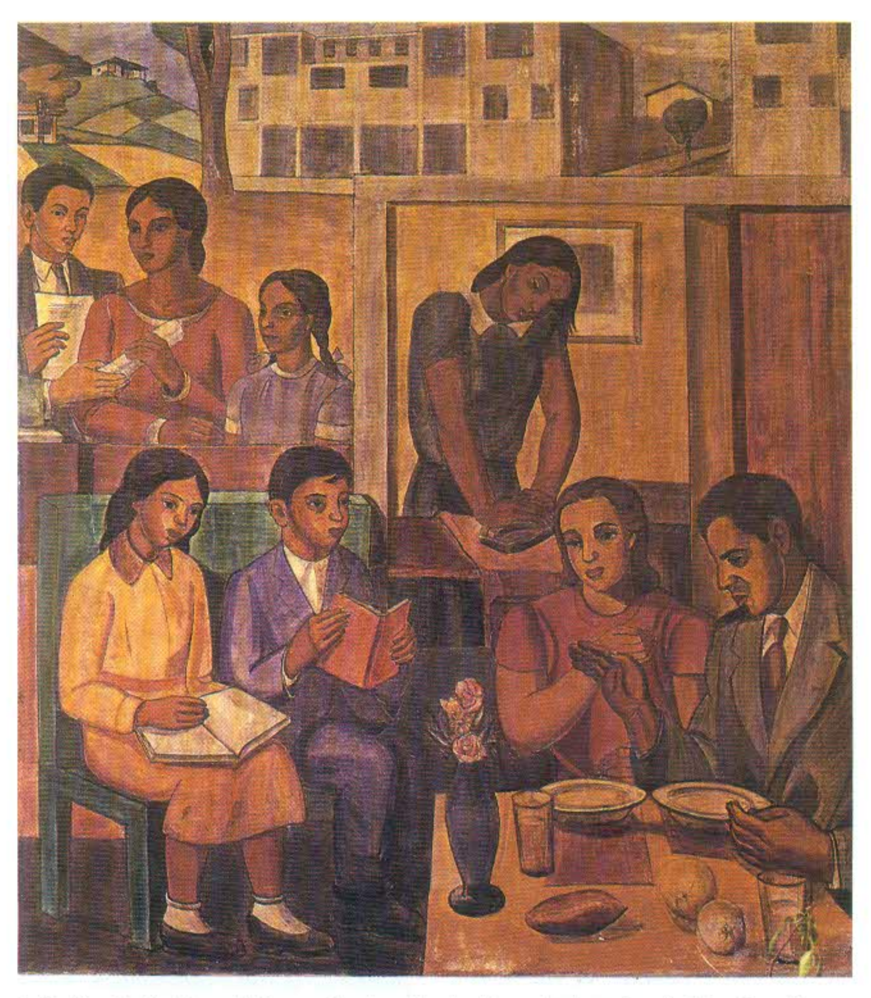
VIDAL PERDOMO, JAIME y LUIS CARLOS SÁCHICA. *Aproximación a la Constitución de 1991*. Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 1992.

Externado Revista Jurídica, Vol. 6, Nº 1 (enero-junio 1992). Número especial sobre Constitución.

Derechos y libertades fundamentales en la Constitución

Sandra Morelli Rico

Cuando se hace referencia al reconocimiento jurídico formal de los derechos que por su naturaleza son inherentes a la persona humana, los años de 1776 y 1789 son dos momentos históricos ineludibles. En efecto, la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos de América y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano marcan un hito en cuanto a la dignidad del hombre se refiere, a la vez que constituyen una limitación al ámbito de acción del Estado, hasta entonces omnipotente. Sin embargo, con el transcurso de las décadas y el desarrollo de la sociedad capitalista tal advenimiento se tornó insuficiente, toda vez que no comportó necesariamente la efectividad de los respectivos derechos y libertades. Las críticas presentaron diferentes matices, pero sin lugar a duda el marxismo fue el más contestatario, porque no existía correspondencia entre la realidad material y las declaraciones formales.



La familia. Detalle del mural al fresco sobre el pueblo colombiano pintado por Ignacio Gómez Jaramillo y Jorge Elías Triana, 1954. Instituto Nacional de Vivienda y Reforma Urbana (Inurbe), Bogotá.

Históricamente no se llegó a negar nunca la validez filosófica de las primeras declaraciones de derechos, pero sin adentrarse en el problema que implica suponer que los que comúnmente se clasifican como derechos de la primera generación tienen un carácter universal, nótese que la evolución en esta materia no ha implicado la sustitución de un paradigma de derechos por otro, sino la sobreposición. Así, en el constitucionalismo moderno, al lado de los derechos individuales de contenido civil y político, se han erigido como tales aquellos económicos y sociales, o de la segunda generación. Y adicionalmente se habla de los derechos de los pueblos, del derecho a la paz, al medio ambiente sano, de los consumidores.

Esta ampliación del horizonte de los derechos ha permitido hablar a autores como Stefano Rodotá de una inflación de derechos que, en el ámbito interno, se ha reflejado en la promulgación de textos constitucionales muy extensos, y en el ámbito internacional, en la multiplicidad de cartas de derechos —del enfermo, del niño, del automovilista, de la ciudad, de las universidades—. Tal situación ha caracterizado las dos últimas décadas de este siglo, y es en este momento cuando surge la Constitución colombiana de 1991, precedida, por lo demás, por una generalizada preocupación de la sociedad civil y del Estado por la cotidiana y violenta vulneración de los derechos humanos. Esto explica, en alguna medida, que más de 84 artículos se hayan destinado a los derechos, garantías y deberes.

La comisión codificadora, que surgió del seno de la Asamblea Nacional Constituyente, clasificó los preceptos en diversos capítulos: "De los derechos fundamentales", "De los derechos sociales, económicos y culturales" y "De los derechos colectivos y del ambiente". Ninguna generación de derechos quedó excluida; sin embargo, adicionalmente se preceptuó que la enumeración carece de pretensión alguna de taxatividad, toda vez que el artículo 94 del texto constitucional dice: «La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos».

Parece viable concluir, sin miedo a equivocarse, que en materia de derechos el nuevo ordenamiento constitu-

cional tiene una vocación totalizadora. Pero la gran innovación no es ésta; lo interesante es que la viabilidad o, en términos jurídicos, efectividad de los derechos, es la preocupación prioritaria del Estado colombiano.

Efectividad de la carta de derechos

Control de constitucionalidad

En la Constitución de 1991, además de los instrumentos ya existentes, el orden jurídico colombiano se enriquece con nuevas vías procesales, que tienen como única finalidad la protección real y efectiva del ciudadano, cada vez que se sienta vulnerado en un derecho.

Así, la Corte Constitucional ha de declarar inexequible todo acto reformatorio de la Constitución en la parte relativa a la carta de derechos, si no ha sido sometido a referéndum, como lo prescribe el artículo 377 de la Constitución Política; toda vez que tal omisión comporta un vicio de procedimiento (artículo 241).

Igualmente, han de ser declarados inconstitucionales toda ley —incluso las estatutarias y los proyectos de ley objetados por el gobierno como inconstitucionales, como también las leyes aprobatorias de tratados internacionales—, todo decreto con fuerza de ley dictado por el gobierno con fundamento en los artículos 150, numeral 10, y 341 de la Constitución, todo decreto legislativo que dicte el gobierno para declarar un estado de excepción y para ejecutarlo, y los tratados internacionales —antes de su ratificación—, cuando se opongan a la letra y al *telos* de la carta de derechos hoy vigente en Colombia.

Le corresponde al Consejo de Estado declarar la nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional (artículo 237, numeral 2).

Excepción de inconstitucionalidad

La Constitución de 1991 mantuvo la excepción de inconstitucionalidad, según lo consagra el artículo 4: «La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales».

Así un juez, cuando encuentre que una norma de jerarquía inferior a la Constitución vulnera la carta de derechos, deberá proceder conforme a la norma constitucional.



Emisión postal de Colombia en honor de los derechos humanos, 1988.

Leyes estatutarias y estados de excepción

La Constitución de 1991 consagra las leyes estatutarias, cuya aprobación, modificación o derogación exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una misma legislatura; el respectivo proyecto estará sujeto al control de constitucionalidad previo por parte de la Corte Constitucional (artículo 153).

La existencia de esta categoría de leyes ha despertado diversas críticas, puesto que la complejidad del proceso legislativo puede conducir a la imposibilidad de que las leyes estatutarias existan. Sin embargo, independientemente de que tal vicisitud dependa de la voluntad política, lo que aquí se quiere subrayar es que una de las leyes estatutarias ha de ser aquella relativa a los «derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección» (artículo 152, numeral a). Se pretende, entonces, por esta vía, impedir que una materia tan importante para la calidad de vida ciudadana sea objeto de modificación y eventual manipulación, que impida a cualquier sujeto el goce de sus derechos. No está de más recordar que, así mismo, la ley sobre estados de excepción, ontológicamente relacionada con los derechos, también ha de ser estatutaria.

Ahora bien, durante la declaratoria del estado de excepción, «no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos de conformidad con los tratados internacionales» (artículo 214, numeral 2 de la Constitución). Esta norma encuentra explicación histórica en el hecho de que, so pretexto de la declaratoria del estado de sitio, se suspendían hasta las más elementales garantías ciudadanas, con el agravante de que el estado de sitio en Colombia ha sido la regla general y no la excepción. A la luz de la nueva Constitución, éste no puede seguir siendo escudo para el desconocimiento de los derechos humanos.

Una interpretación sistemática y teleológica de todas estas disposiciones permite concluir que la protección a los derechos es especialísima, y que el constituyente quiso hacer que su desarrollo legal, que incluye mecanismos de protección, fuese objeto de monopolio del legislador. Parece incluso válido dudar del poder reglamentario que sobre esta materia tenga el gobierno, lo que pone en tela de juicio la constitucionalidad del decreto 306 de 1992.

Referéndum

Cuando una reforma constitucional aprobada por el Congreso se refiera a la carta de derechos, deberá someterse a referéndum (artículo 377). En efecto, si por un lado el monopolio legislativo le corresponde al Congreso, éste no es plenamente soberano para modificar la Constitución en el capítulo 1 del título II y, por tanto, debe recurrir al llamado constituyente primario.

Acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política introduce en el ordenamiento colombiano la acción de tutela, que ha sido el mecanismo más recurrente para proteger los derechos de los cuales son titulares las personas. Su creación constituye la más diáfana prueba de que la preocupación del constituyente era darle una dimensión real a la carta de derechos, de lo contrario ésta se erigiría como un monumento a la retórica.

La tutela es una acción que, una vez incoada por medio de una solicitud informal —que puede ser incluso verbal—, se tramita de manera prefe-

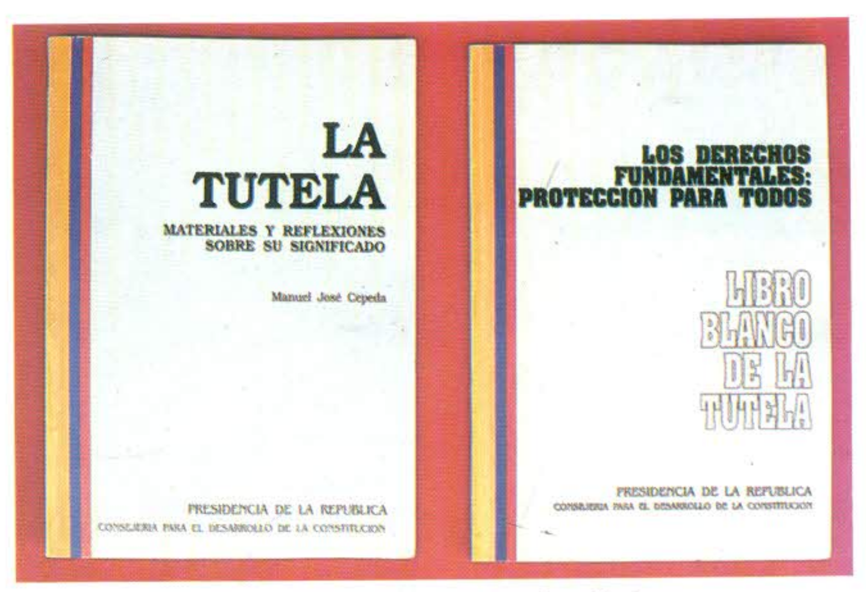
rente y sumaria. De manera preferente, porque el juez de tutela dispone, en primera instancia, tan sólo de diez días para decidir; y con ocasión de la impugnación, de veinte días. Este último término fue establecido por el decreto 2591 de 1991, y su fundamento constitucional no es del todo claro, siendo que la Constitución, de manera antitécnica pero expresa, se refiere a diez días. La preferencia comporta, además, que antes de cualquier asunto el juez decida la tutela, salvo el *habeas corpus* (artículo 15 del decreto 2591 de 1991).

La sumariedad ha de entenderse en el sentido de que controvertir las pruebas no es requisito indispensable. En efecto, según el decreto 2591 de 1991, en caso de que el juez solicite informes a la autoridad cuya conducta supuestamente ha vulnerado un derecho, y ésta no responda, se tendrán por ciertos los hechos y entrará a resolver de plano. Así mismo, basta el convencimiento del juez para resolver la situación litigiosa, sin necesidad de decretar las pruebas solicitadas. Finalmente, en materia de tutela se prohíbe la sentencia inhibitoria.

El artículo 86 constitucional define la acción de tutela como subsidiaria, es decir, como procedente, toda vez que no existan otras vías procesales para invocar la protección de un derecho. El decreto 2591 establece: «La acción de tutela no procederá: 1) Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante [...] Se entiende por irremediable el perjuicio que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización» (artículo 6).

La tutela procede, entonces, en las siguientes hipótesis: cuando no existe otra vía procesal para proteger el derecho. Pensemos en el caso del hijo extramatrimonial que es discriminado, en violación del artículo 13 constitucional, por un plantel de educación privado, que no lo admite precisamente por esta razón.

La segunda hipótesis se plantea cuando una vez agotados todos los recursos procesales, el sujeto no ha sido restablecido en su derecho. Sin embargo, en este supuesto de hecho encontramos una situación a la que se le dio el carácter de problemática



Portadas de dos de los primeros estudios sobre la acción de tutela, publicados por la Consejería Presidencial para el Desarrollo de la Constitución, Bogotá, 1992.

por atentar contra la seguridad jurídica y el principio de la cosa juzgada. En efecto, por esta vía se estaría atacando la sentencia ejecutoriada.

La procedencia de la tutela contra sentencias que hubieren hecho tránsito a cosa juzgada generó un gran debate nacional, y culminó cuando la Corte, considerando la cosa juzgada un derecho fundamental, declaró inconstitucional el artículo 40 del decreto 2591. El pronunciamiento introdujo, por lo demás, la doctrina de que cuando la Constitución se refería a cualquier autoridad pública, los jueces estaban excluidos.

Por esta vía se cerró la posibilidad de corregir graves errores judiciales, que cercenan de manera notable los derechos inherentes a las personas. Bien puede suceder que durante el trámite de un proceso por estafa se vulnere un derecho fundamental, verbigracia el debido proceso. ¿Qué impide que se abra un nuevo proceso, preferente y sumario, por lo demás, para debatir un asunto distinto, no la estafa, sino la violación del debido proceso? En tal vicisitud no se estaría violando el principio de la cosa juzgada que, por otra parte, está lejos de ser un derecho fundamental. ¿Acaso la seguridad jurídica debe considerarse un bien superior al de la justicia?

La tercera hipótesis es aquella según la cual la tutela procede cuando se trate del instrumento más idóneo, más eficaz para la protección de un derecho. Por esta vía la jurisprudencia constitucional ha llegado a acortar notablemente las diferencias conceptuales entre subsidiariedad y eficacia.

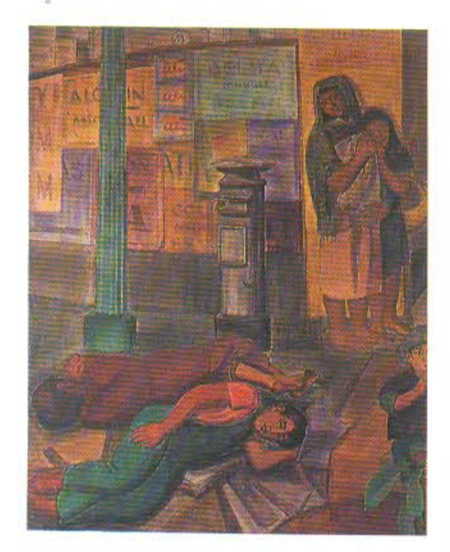
Finalmente, la tutela es procedente, por vía excepcional, cuando a pesar de existir otra vía procesal se utiliza con la finalidad de evitar un perjuicio irremediable (decreto 2591 de 1991, artículo 6, numeral 1, inciso final). El artículo 1 del decreto 306 de 1992 enumera los supuestos de hecho en los cuales no se puede hablar de un perjuicio irremediable, con miras a delimitar puntualmente el alcance de la excepción a la subsidiariedad de la tutela.

Acción de tutela y derechos de contenido social y económico

El problema de los derechos no es tan sólo superable por medio de procedimientos jurídicos; las condiciones materiales son una variable ineludible que obliga al Estado, tildado de "social de derecho", a remover las condiciones que impiden el pleno goce de los derechos. Vale la pena citar al constitucionalista Giuliano Amato, quien se refiere a los derechos sociales como aquellos que consagran un interés del ciudadano por obtener una prestación directa o indirecta por parte del Estado. Estos se diferencian de los demás derechos que implican esencialmente una libertad frente al Estado, o tienden a influir sobre la composición y selección de los órganos representativos.

A diferencia de estas dos últimas categorías, los derechos sociales generan situaciones jurídicas que no siempre son susceptibles de acción frente al juez, y no siempre gozan de los mismos poderes que competen a los titulares de los derechos subjetivos perfectos. No obstante, su violación comporta siempre motivo de inconstitucionalidad y, en todo caso, obliga al legislador a su respeto y desarrollo.

Estas consideraciones plantean dudas sobre si la tutela puede contribuir al desarrollo de todos y cada uno de los derechos predicables del Estado social de derecho. No es tan descabellado afirmar que, en forma indirecta, sí contribuye. Un ejemplo resulta ilustrativo, el artículo 51 de la Constitución estatuye: «Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda». Cualquier colombiano no puede interponer una acción de tutela cuando no goza de una vivienda, ni siquiera indigna. La tutela sólo procedería en caso de que el Estado lo hubiese privado de su vivienda en forma injustificada, vulnerando en una situación concreta el derecho consagrado en el artículo 51, frente al cual el Estado tenía el deber de abstenerse de actuar. El ejemplo concreto lo encontramos en el decreto por medio del cual se eliminaron las residencias femeninas adscritas al Ministerio de Educación, en desarrollo



Derecho a vivienda digna. Detalle del mural de Ignacio Gómez Jaramillo y Jorge Elías Triana, 1954. Inurbe, Bogotá.

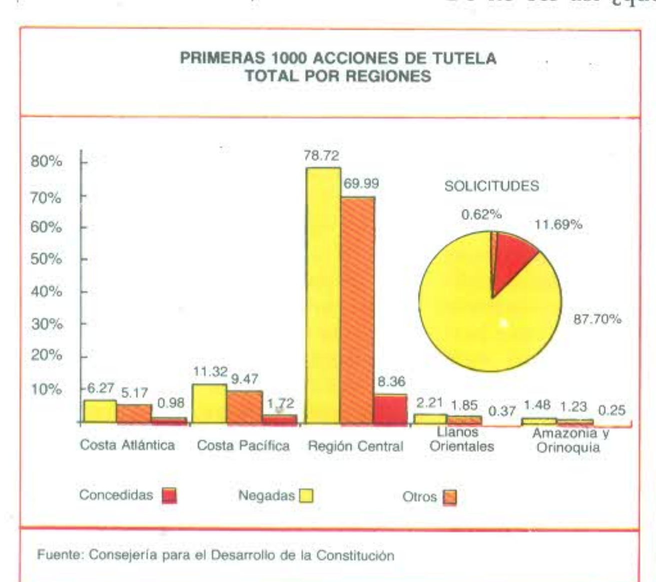
del artículo 20 transitorio constitucional. Por esta vía la tutela, incoada para proteger una situación jurídica subjetiva, está contribuyendo a darle efectividad a un precepto propio del Estado social de derecho, de carácter programático.

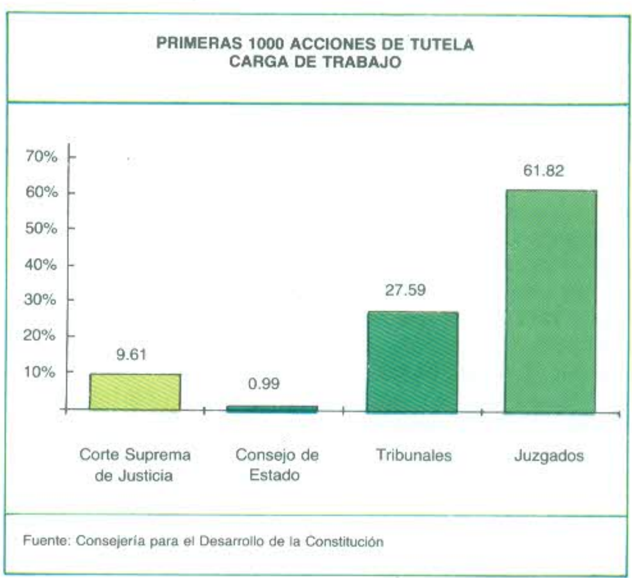
Sin embargo, debido a que los derechos de contenido económico y social no son tan solo declaraciones de principio, sino que tienen fuerza jurídica vinculante, si el Estado omite en su presupuesto una partida para «planes de vivienda de interés social», la ley de presupuesto debería ser declarada inconstitucional, toda vez que la actuación de la autoridad no está conforme con el mandato constitucional. De no ser así ¿qué utilidad tendría incluir los derechos sociales y económicos en el instrumento jurídico por excelencia, que es la Constitución?

Tutela y derechos fundamentales

El artículo 86 constitucional limita el radio de acción de la tutela a los derechos fundamentales. Pero ¿cuáles son esos derechos llamados fundamentales, objeto de protección por parte de la tutela? Al respecto el decreto 2591 establece: «La acción de tutela garantiza los derechos constitucionales fundamentales. Cuando una decisión de tutela se refiera a un derecho no señalado expresamente por la Constitución como fundamental, pero cuya naturaleza permita su tutela para casos concretos, la Corte Constitucional le dará prelación en la revisión de la decisión».

La posición inicial del Consejo de Estado fue considerar que la acción de tutela se refería tan sólo a aquellos derechos clasificados como fundamentales, en el título II, capítulo 1 del texto constitucional. No obstante, ésta es una interpretación eminentemente formalista y desconoce el artículo 94 («La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución [...] no debe entenderse como negación de otros...»). La interpretación constitucional exige una visión sistemática de la Constitución, dado que ésta es un todo. Se debe identificar la relación de unas normas con otras y su posición en el cuadro constitucional, así como supuestos de hecho interrelacionados, que a su vez deben ser cotejados con los principios que alimentan el ordenamiento fundamental. Esta última sugerencia co-





rresponde al método teleológico, indispensable para desentrañar el verdadero sentido de la Constitución y permitir su correcta aplicación.

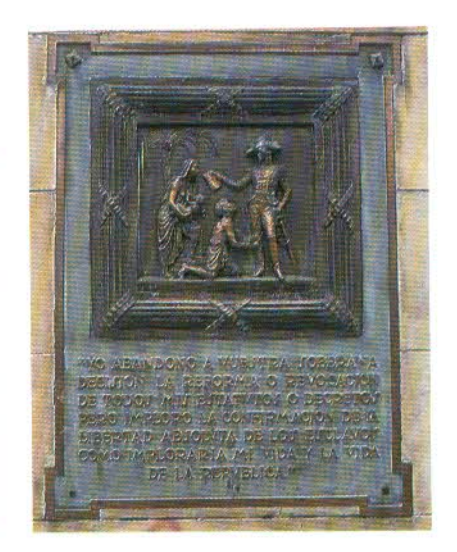
Por medio de estos instrumentos hermenéuticos, la Corte Constitucional entendió que los derechos fundamentales eran todos aquellos inherentes a la persona, y su alcance habría de establecerse en cada caso. No olvidemos que la tutela es la solución a un caso concreto.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional es, pues, armónica con las tendencias contemporáneas. Stefano Rodotá considera que hoy en día ha madurado la pretensión, cada vez más amplia e incisiva, de darles el rango de derechos a nuevos intereses y necesidades, que antes eran ignorados o subvalorados. Rodotá agrega que sólo bajo este tipo de razonamiento se considera posible dar a estos intereses y a estas necesidades, dignidad y protección adecuadas. Contemporáneamente también la jerarquía entre las distintas categorías se pone en tela de juicio: basta pensar en los derechos de la salud y el ambiente, que 30 ó 40 años atrás no eran tomados ni siquiera en consideración por políticos o estudiosos, y que hoy se consideran valores guía para todo el sistema de los derechos fundamentales.

En realidad, parece que el derecho fundamental se identifica con el inherente a la persona humana, sin que sea menester una definición expresa y taxativa por parte de la normatividad positiva. En materia de derecho el iusnaturalismo prevalece en la Constitución colombiana del 91.

En el caso colombiano, además, la clasificación del articulado constitucional fue obra de una comisión codificadora constituida para tal efecto, y el trámite de aprobación no fue el mismo que aquel adoptado para el articulado propiamente dicho, lo que desde el punto de vista de la validez kelseniana le resta fuerza imperativa. Serán, pues, las circunstancias concretas de modo, tiempo y lugar, las que ilustrarán al juzgador para definir los derechos fundamentales.

Esta interpretación, que bajo la perspectiva de la eficacia del derecho puede parecer sana, siembra algunas dudas de compatibilidad con la lógica de nuestro sistema jurídico del *civil law*. Como anota Pensavecchio, en nuestro sistema la función creativa del juez está bastante limitada, toda vez que la norma es una prescripción general y abstracta, y el juez debe limitarse a aplicar la norma al caso concreto, después de que por medio de la hermenéutica haya captado su verdadero sentido. Ir más allá implica trasladar la función creativa del derecho al juez, lo que relativiza notablemente el principio de separación de poderes.



Abolición de la esclavitud. Relieve en bronce de Pietro Tenerani, para el pedestal de la estatuta del Libertador en la Plaza de Bolívar, de Bogotá, inaugurada en 1846.

Derechos de aplicación inmediata

La Constitución colombiana introdujo una diferencia entre derechos de aplicación inmediata y derechos que requieren previamente de desarrollo legal. Manuel José Cepeda anota que con tal clasificación no se busca, al menos por parte del gobierno, equiparar la importancia a la exigibilidad directa, pero sí determinar los derechos objeto de protección por medio de la tutela; sin embargo, en el debate constitucional se desvirtuó tal objetivo.

El artículo 85 dice: «Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40». Es decir, que son de aplicación directa: el derecho a la vida; la prohibición de la desaparición forzada, tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la libertad e igualdad; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho al libre desarrollo de la personalidad; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de blancas; la libertad de conciencia; la libertad de cultos; la libertad de expresar y difundir el pensamiento; el derecho a la honra; el derecho de petición; el derecho a la libre circulación; la libertad de escoger profesión y oficio; la libertad de enseñanza; la libertad y su limitación sólo mediante orden judicial; el debido proceso; el *habeas corpus*; el principio de la doble instancia; la prohibición de ser obligado a declarar contra sí mismo o contra el cónyuge, compañero permanente o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil; la prohibición de la pena de destierro, prisión perpetua y confiscación; el derecho de reunión y manifestación; y el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. En otros términos, no es menester ningún desarrollo legal para que estos derechos puedan ser aplicados a un supuesto de hecho determinado. Un ciudadano puede, entonces, exigir su aplicación sin que medie reglamentación legal.

El tratadista argentino Humberto Quiroga Lavié recuerda que existen disposiciones constitucionales que requieren para su aplicación una condición, que bien puede ser normativa o fáctica. Así, por ejemplo, una norma programática exige que además de su reglamentación legal, las autoridades correspondientes destinen los recursos necesarios para realizar obras concretas que permitan cumplir con los objetivos constitucionalmente preestablecidos. Otras normas son directamente aplicables, puesto que no están condicionadas a desarrollo legal ni fáctico alguno, como aquellas que para su cumplimiento tan sólo necesitan una abstención por parte de la autoridad o, eventualmente, de un particular.

Desde el punto de vista de la validez, Quiroga Lavié agrega que no existe ninguna diferencia entre los dos tipos de preceptos, y por tanto se trata, en cualquier caso, de normas jurídicas imperativas. La eficacia en las normas que no son de aplicación directa depende de la condición, lo que no quiere decir que por este solo hecho estas disposiciones no sean obligatorias para las autoridades encargadas de hacerlas efectivas, mediante su desarrollo legal y fáctico.

Esta interpretación jurídica es más que sana, y por consiguiente se considera extensible al ámbito de los preámbulos, los principios y los dere-

chos. Una posición hermenéutica contraria podría llevarnos a concluir que la Constitución, antes que norma jurídica, es un conjunto de orientaciones políticas, cuyo carácter vinculante deriva, o mejor depende, de su eventual desarrollo legal. Por esta vía sencillamente se relativiza el Estado de derecho, siendo que el principio de legalidad se predicaría tan sólo de la parte orgánica de la Constitución. Debe tenerse en cuenta que el contenido jurídico de la Constitución es algo más que una declaración de principio. Su efectividad se exige por medio de instrumentos tales como la acción de inconstitucionalidad, la excepción de inconstitucionalidad y, ahora, la tutela.

Sujetos activos y pasivos de la tutela

El texto constitucional estatuye que son titulares de la acción de tutela todas las personas. No puede excluirse su procedencia cuando se trata de personas jurídicas, toda vez que ciertos derechos fundamentales también son predicables de éstas; pensemos en el debido proceso o en el derecho al buen nombre. Así lo sentenció la Corte Constitucional, contrariando una posición restrictiva del Consejo de Estado. Adicionalmente, y al tenor del artículo 282 constitucional, el Defensor del Pueblo puede interponer acción de tutela, sin perjuicio de los derechos que asisten a los interesados.

Ahora bien, en relación con el sujeto pasivo, por mandato constitucional la tutela procede contra cualquier autoridad pública y el artículo 86 agrega: «La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión».

El artículo 13 del decreto 2591 prevé la hipótesis en que la autoridad hubiese actuado en cumplimiento de una orden del superior. En tal caso, la tutela se dirigirá contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo.

En relación con los particulares, el artículo 42 del mismo decreto establece que procede la tutela si el particular está encargado del servicio público de educación y se trata de proteger los derechos contenidos en los artículos constitucionales 11, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 27, 29, 37 y 38. Cuando el particular esté encargado de un servicio de salud y se trate de proteger los derechos a la vida, a la igualdad, a la intimidad y a la autonomía; cuando se trate del encargado de la prestación de un servicio público domiciliario; cuando exista una relación de subordinación o indefensión entre quien incoa la acción y aquel contra quien la dirige; cuando el derecho que se pretende proteger sea la prohibición de la esclavitud, la servidumbre o la trata de blancas; cuando se trate del *habeas data*; cuando se hubiere transmitido información inexacta o errada; cuando se trate de situaciones de indefensión o subordinación y se pretenda tutelar la vida o la integridad. En fin, la tutela no se podrá conceder cuando la conducta del particular sea legítima.

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

Artículo 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 14. Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

Artículo 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

Artículo 17. Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas su formas.

Artículo 18. Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.

Artículo 19. Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva.

Todas las confesiones religiosas e iglesias son igualmente libres ante la ley.

Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condición de equidad. No habrá censura.

Artículo 21. Se garantiza el derecho a la honra. La ley señalará la forma de su protección.

Artículo 22. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Artículo 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos.

La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

Artículo 27. El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que éste adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley. En ningún caso podrá hacer detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.

Se amplía así el radio de acción de la tutela. En efecto, los derechos fundamentales no son tan sólo objeto de vulneración por parte del Estado, sino también por los particulares, sobre todo con el advenimiento, en la sociedad moderna, de los poderes paraconstitucionales.

Acción de cumplimiento

Al lado de la acción de tutela, el nuevo texto constitucional consagró, en el artículo 87, la acción de cumplimiento: «Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido». La acción de cumplimiento es una acción pública, que puede ser intentada por cualquier persona, sin que sea menester demostrar interés particular, con la finalidad de que se cumpla una ley o un acto administrativo. Con ese mecanismo se está reforzando el poder del juez sobre la administración; no obstante, en la realidad el alcance de este artículo es limitado, porque muchas veces el cumplimiento de una norma no depende tan sólo de la voluntad de la administración, sino de la disponibilidad de recursos.

Hasta ahora los jueces colombianos se han abstenido de dar curso a las solicitudes presentadas, alegando que la norma no ha sido objeto de reglamentación y que ignoran, por tanto, cuál ha de ser el trámite a seguir.

Acciones populares

Los derechos colectivos consagrados en la nueva Constitución colombiana son una innovación que no se agota en su carácter declarativo, toda vez que el artículo 88 estableció un instrumento para hacerlos efectivos: «La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También definirá las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos».

Las acciones populares no podrán ser incoadas hasta tanto no medie intervención del legislador que las desarrolle. La importancia de estas acciones reside en el hecho de que cualquier persona, perteneciente a la categoría de los afectados en su derecho colectivo, está legitimada por la parte activa para intentar la acción, sin que sea menester que todos los pertenecientes a tal categoría deban comparecer en forma de litis consorcio necesario. Con estas acciones se puede buscar un restablecimiento económico, incluso cuando la administración o el particular haya actuado sin dolo o culpa, o se hubiese configurado una falla del servicio.

El Defensor del Pueblo

La estructura del Estado colombiano también fue objeto de algunas modi-

---

Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

Artículo 30. Quien estuviere privado de su libertad, y creyere estarlo ilegalmente, tiene derecho a invocar ante cualquier autoridad judicial, en todo tiempo, por sí o por interpuesta persona, el *habeas corpus*, el cual debe resolverse en el término de treinta y seis horas.

Artículo 31. Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único.

Artículo 32. El delincuente sorprendido en flagrancia podrá ser aprehendido y llevado ante el juez por cualquier persona. Si los agentes de la autoridad lo persiguieren y se refugiare en su propio domicilio, podrán penetrar en él para el acto de la aprehensión; si se acogiere a domicilio ajeno, deberá preceder requerimiento al morador.

Artículo 33. Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Artículo 34. Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

Artículo 35. Se prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento. No se concederá la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión.

Los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia.

Artículo 36. Se reconoce el derecho de asilo en los términos previstos en la ley.

Artículo 37. Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho.

Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

Artículo 39. Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.

La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos.

La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo procede por vía judicial.

Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.

No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública.

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

Artículo 41. En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la instrucción cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.

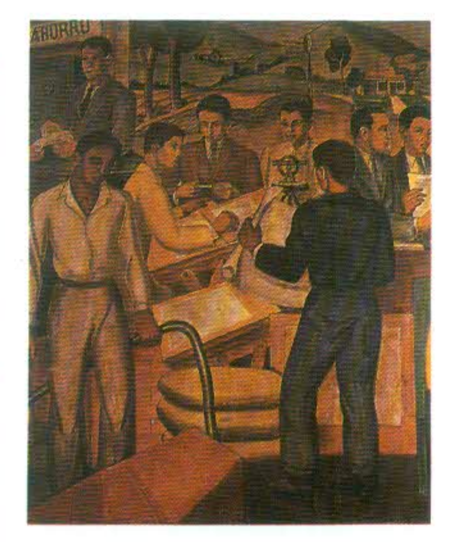
TITULO II, CAPITULO 1
CONSTITUCION POLITICA DE 1991

ficaciones con la finalidad de proteger los derechos humanos. Así se creó el Defensor del Pueblo —como parte del Ministerio Público—, para velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos (artículo 282).

Sus funciones son: «1) Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado. 2) Divulgar los derechos humanos y recomendar la política para su enseñanza. 3) Invocar el derecho al *habeas corpus* e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asista a los interesados. 4) Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley. 5) Interponer acciones populares en los asuntos relacionados con su competencia. 6) Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia. 7) Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones. 8) Las demás que determine la ley».

Prevalencia del derecho internacional

La relación entre el derecho interno y el derecho internacional ha sido materia de largos debates doctrinarios y no pocos problemas prácticos. Para evitar que un tratado internacional no estuviese en concordancia con el orden jurídico interno, el nuevo ordenamiento constitucional previó el ejercicio, por parte de la Corte Constitucional, de un control de constitucionalidad previo, tanto del tratado como de la ley, por vicios de forma y de fondo. Este control es previo porque se ejerce antes de la ratificación del tratado.



La formación y la actividad profesional. Detalle del mural de Ignacio Gómez Jaramillo y Jorge Elías Triana, 1954. Inurbe, Bogotá.

Una vez ratificado un tratado, se entiende que éste es plenamente obligatorio; sin embargo, en materia de derechos, el constituyente prefirió darle un realce especial, en los siguientes términos: «Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso (*sic*), que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia» (artículo 93).

Estos son, pues, los mecanismos que prevé la norma fundamental para superar la dimensión declarativa de los derechos y permitir que además de un deber ser, hagan parte ontológica del mundo del ser. Obviamente, no serán sólo los instrumentos jurídicos los que permitan superar situaciones objetivamente discriminatorias o injustas, pero éstos coadyuvarán para que el Estado y los particulares se empeñen en tal finalidad.

LAS PRIMERAS 1000 ACCIONES DE TUTELA

Tutelas solicitadas a	Total	Concedidas	Negadas	Inhibidas	Rechazadas
Corte Suprema de Justicia	62		61		
Consejo de Estado	5		4	1	
Tribunal Superior de Orden Público	4	1	3		
Tribunal Disciplinario	3		3		
Tribunal Superior de Distrito Judicial	141	4	136		1
Tribunal Contencioso Administrativo	36	5	31		
Juzgados					
Instrucción Penal	182	29	153		
Instrucción Penal Aduanero	2	1	1		
Instrucción Penal Militar	3		3		
Promiscuo Municipal	51	9	42		
Promiscuo de Familia	7	1	6		
Promiscuo del Circuito	2	1	1		
Civil Municipal	29	8	21		
Civil del Circuito	58	10	48		
Penal Municipal	113	18	94	1	
Penal del Circuito	46	8	42		
Laboral del Circuito	31	2	29		
Juzgado Superior Aduanero	1		1		
Civil Especializado	2		2		
Presentada ante notario	1		1		
Total		97	682	2	1

Fuente: Consejería para el Desarrollo de la Constitución

Bibliografía

CEPEDA, MANUEL JOSÉ. *Los derechos fundamentales en la Constitución de 1991*. Bogotá, Temis, 1991.

CEPEDA, MANUEL JOSÉ. *La tutela. Materiales y reflexiones sobre su significado*. Bogotá, Presidencia de la República-Consejería para el Desarrollo de la Constitución, 1992.

LLERAS DE LA FUENTE, CARLOS Y OTROS. *Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia*. Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 1992.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-CONSEJERÍA PARA EL DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN. *Los derechos fundamentales: protección para todos. Libro blanco de la tutela*. Bogotá, Presidencia de la República-Consejería para el Desarrollo de la Constitución, 1992.

RODOTÁ, STEFANO. "La promesa de los derechos". *Externado Revista Jurídica*, Vol. 6, Nº 1 (enero-junio 1992).

SÁCHICA, LUIS CARLOS. *Nuevo constitucionalismo colombiano*. 10ª edición actualizada. Bogotá, Temis, 1992.

Externado Revista Jurídica. Vol. 6, Nº 1 (enero-junio 1992). Número especial sobre Constitución.

Los símbolos patrios

Roberto Velandia Rodríguez



Apoteosis de la bandera de Colombia. Boceto para el plafón del Teatro Colón de Bogotá, óleo sobre lienzo de Ricardo Acevedo Bernal, ca. 1889. 48 x 47.5 cm. Museo Nacional, Bogotá.

Los símbolos patrios de una nación: la bandera, el escudo y el himno, son lo más representativo de ésta; ellos encarnan la historia gloriosa de la patria en sus momentos de gesta como república libre, independiente y soberana, y la memoria de quienes fueron sus forjadores, sus próceres militares y civiles, sus mártires y sus héroes.

Al principio, una escarapela identificó a los promotores del movimiento emancipador; luego se transformaría en bandera, que más tarde, enarbolada por los Ejércitos Libertadores, se consagraría en los campos de batalla. El escudo es la síntesis heráldica de lo que representa la bandera, un conjunto de imágenes significativas de lo que es la nación y un resumen gráfico de su historia. El himno nacional es una síntesis histórico-literaria, poesía romántica y heroica con música marcial, en cuyos versos se cantan las batallas, se le rinde culto al heroísmo y a la guerra y se exalta lo sublime del pasado.

Las naciones libres de la América hispana nacen con banderas que simbolizan la independencia y la libertad; y se consolidan como repúblicas soberanas con escudos que constituyen la heráldica democrática del Nuevo Mundo, blasones en los que ya no se ostentan coronas ni tiaras, castillos ni yelmos, sino caballos y lanceros, águilas rompiendo cadenas, cóndores, ríos, mares y nevados, gorros frigios, cornucopias, espadas y banderas, el sol. En los primeros figuraron indios, flechas y macanas, pero éstos fueron prontamente suprimidos, quizás por orgullo criollo y desprecio a lo nativo. La bandera y el escudo de Colombia son los emblemas heráldicos en los que está esculpido el simbolismo de su gesta heroica; igualmente el himno nacional, poema de acentos épicos, la identifica inconfundiblemente.

Las naciones tienen por precepto institucional el culto a sus símbolos patrios; les profesan respeto, los veneran, los mantienen incólumes por sobre todo y los enseñan de generación en generación, como un legado de la historia. Conocerlos, saber su origen y significado, sentirlos, es condición *sui generis* de la ciudadanía y la nacionalidad.

LA BANDERA COLOMBIANA

En la antigüedad, los pueblos y naciones solían ostentar banderas como

emblema de sus ejércitos para identificarse, y ello es muy razonable, pues en la conflagración de las batallas la confusión de las legiones debía ser muy grande. Sin embargo, no está muy claro su empleo por parte de los indígenas que poblaban el Nuevo Reino de Granada. Como insignia de ejércitos y naciones encontramos banderas en la antigua Europa del Mediterráneo, en la Grecia de Homero, y aún más atrás, en Egipto y Persia.

Antecedentes hispanos

Las primeras banderas que flamearon en el Nuevo Mundo fueron traídas por Cristóbal Colón. Bartolomé de Las Casas en su *Historia de las Indias* dice: «Sacó el Almirante la bandera real, y los dos capitanes sendas banderas de la cruz verde, que al Almirante llevaba en todos los navíos por seña y divisa, con una F que significa el rey D. Fernando, y una I por la reina Doña Isabel, y encima de cada letra su corona, una del un cabo de la cruz, y otra del otro». Los reales ejércitos y autoridades civiles y eclesiásticas de la época colonial también trajeron banderas españolas. Según el historiador Pedro Julio Dousdebés: «En cuanto a las banderas que portasen las tropas reales durante la Colonia y el Virreinato, tratar de describirlas sería cosa de nunca acabar. Basta a nuestro propósito decir que cada uno de los regimientos, batallones y escuadrones, las compañías sueltas, la guardia de honor y los alabarderos del Virrey, la Audiencia y aun los Tribunales, tenían su bandera y escudo propios».

Antes de 1779 España tenía una bandera de colores rojo, amarillo y azul, «a la cual Carlos III le suprimió el azul para hacer la bandera española de la conquista y colonización de



Pendón con el escudo español, en terciopelo veneciano y bordado en oro, plata y seda, del siglo XVIII. 1.65 x 1.65 m. Museo Nacional, Bogotá.



Bandera en seda roja con el escudo del rey Carlos III pintado a mano, siglo XVIII. 1.60 x 1.05 m. Museo Nacional, Bogotá.

América y que supervivió hasta el golpe de Estado del doctor Negrín, que la hizo amarilla, roja y morada», cuenta Evangelista Quintana. Sin embargo, encontramos que, con anterioridad, Colón había traído los colores amarillo, azul y rojo en el escudo de armas que le dieron los Reyes Católicos. Esto le resta originalidad al invento de los colores de la bandera de Francisco de Miranda y pone a prueba el que hubiesen sido tomados de los ojos, el cabello y los labios de sus amigas.

En 1785 las tropas españolas trajeron una bandera de tres franjas horizontales: rojo, amarillo y rojo. Según Dousdebés, esta bandera «subsistió hasta la venida de la actual República. Es muy posible que algunas de estas banderas fueran portadas por la expedición pacificadora en 1815».

Antecedentes patriotas

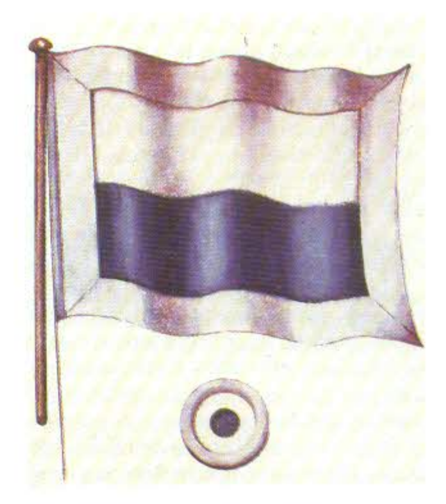
El 20 de julio de 1810, reunido el cabildo extraordinario de la ciudad de Santafé que lanzó la declaración de autogobierno en representación del rey, se creó la junta suprema que asumió el gobierno de la ciudad y provincia, y el mando que ejercía el virrey en el Nuevo Reino de Granada. Según cuenta el *Diario Político de Santafé* de septiembre 7 de 1810: «El día 21 se vieron ya sobre todos los sombreros cintas en que se había escrito Viva la Junta Suprema de Santafé de Bogotá. La divisa de los vocales es un lazo encarnado y amarillo en el brazo izquierdo. El vicepresidente trae una banda de los mismos colores. Ya era tiempo de que se decretase la Escarapela Nacional, y que todo ciudadano y toda provincia reunida llevase la divisa de la libertad. Un lazo bicolor, en que la mitad fuese amarillo y la otra mitad encarnada, puesto en los sombreros, sería lo más conveniente y más sencillo».

El amarillo y el rojo vinieron a ser los colores de la bandera de Bogotá que, según el historiador Enrique Ortega Ricaurte, significan: el amarillo «las virtudes, la justicia, la benignidad y la clemencia» y el rojo «de las virtudes, la caridad, de las cualidades mundanas, la valentía, la nobleza, la magnanimidad, el valor».

Bandera de las Ciudades Confederadas del Valle del Cauca

Proclamada la declaración de autogobierno por el cabildo de Cali, el 3 de julio de 1810, se convocó una asamblea de representantes de las ciudades de Cali, Toro, Buga, Cartago, Caloto y Anserma. Esta asamblea se reunió en Cali el 1 de febrero de 1811 y formó una junta provisional de gobierno de las Ciudades Confederadas (o Amigas) del Valle del Cauca, que dispuso la formación de un ejército que marchó en guerra contra el gobierno realista de Popayán y libró la batalla del Bajo Palacé, el 25 de marzo siguiente. En abril la junta se trasladó a Popayán, ciudad que se agregó, al igual que Iscuandé y Almaguer. El 26 de junio siguiente, la junta adoptó como divisa «una banda de azul celeste y blanco orlada de plata», que debían llevar sus miembros «ceñida al estilo militar y el presidente terciada sobre el hombro, y el uso del bastón, lo mismo que el vicepresidente».

Enrique Ortega Ricaurte, en *Heráldica nacional*, incluye un dibujo de la bandera de las ocho ciudades confe-



Bandera y cucarda de las Ciudades Confederadas del Valle del Cauca (1811). Enrique Ortega Ricaurte, "Heráldica nacional", Bogotá, Banco de la República, 1954.



Atanasio Girardot muere al plantar en la cumbre del Bárbula la bandera de Cartagena. Acuarela de Juan A. Horrillo.



Bandera y cucarda del Estado de Cartagena de Indias (1814). Enrique Ortega Ricaurte, "Heráldica nacional".



Armas y bandera de la República de Cundinamarca (1813). Enrique Ortega Ricaurte, "Heráldica nacional".



Bandera del Ejército de Cundinamarca (1813). Acuarela de Enrique Ortega Ricaurte, "Heráldica nacional".

deradas, formada por un cuadrilongo blanco y azul enmarcado en franjas, cuyo origen no explica. Por su parte, Luis A. Bohórquez Casallas, en *Símbolos patrios colombianos*, presenta el dibujo de la bandera, consistente en dos franjas horizontales azul y blanco «que llevaron los ejércitos caleños a la batalla contra Pasto». Sin embargo, el historiador Gabriel Porras Troconis dice que «no consta que tales colores se hubiesen enastado como bandera, aunque en realidad lo fueron».

Bandera de Cartagena

El 11 de noviembre de 1811 la ciudad de Cartagena proclamó la independencia absoluta de España; seguidamente se dio su bandera, que fue juramentada por el *Regimiento de Patriotas Pardos*, el 17 del mismo, y adoptada por el Estado de Cartagena de Indias, organizado por la Constitución del 14 de junio de 1812. El día 11 los patriotas llevaban en el sombrero una escarapela de colores blanco y verde, que confirma el uso de distintivos para identificarse como patriotas.

La bandera del Estado de Cartagena de Indias era rectangular y estaba formada por tres cuadrilongos: el primero rojo, amarillo el segundo y verde el tercero o central, en cuya mitad ostentaba una estrella de plata de ocho radios. Esta bandera flameó victoriosa en varias batallas navales y el Congreso de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, por decreto de abril 26 de 1814, la adoptó para la Marina Nacional. Fue esta la bandera que Bolívar llevó en la tropa que le dio el gobierno de Cartagena, con la que hizo a fines de 1812 y principios de 1813 su gloriosa jornada del Bajo Magdalena, desde Barranca hasta Mompós y luego a Cúcuta; en ella cayó envuelto el héroe del Bárbula, Atanasio Girardot, el 30 de septiembre de ese año; y fue también la bandera del ejército de la Unión Granadina, dentro del cual estaba el de Cartagena, que Bolívar llevó a Caracas y paseó triunfante por Venezuela en 1814.

El historiador Enrique Otero D'Costa, en un artículo sobre la bandera de Cartagena, transcribe el aparte de la carta de Simón Bolívar, de mayo 3 de 1814, al presidente de Cartagena, que figura en las *Memorias* de Florencio O'Leary, en la que llama a Manuel Rodríguez Torices «Director de los destinos de la patria en la carrera de la libertad [que] mantiene bajo el imperio de las leyes al mismo tiempo que la hace respetar de los enemigos externos y hace ir el pabellón de Cartagena a todos los mares americanos».



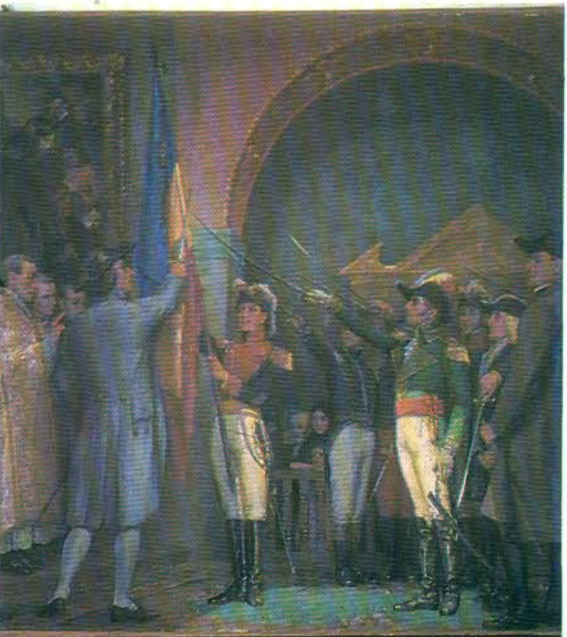
Antonio Nariño llevando la banda presidencial con los colores de Cundinamarca. Oleo de C. Restrepo Canal, 1955. 130 x 95 cm. Ministerio de Gobierno, Bogotá.

Bandera de Cundinamarca

Como presidente del Estado de Cundinamarca, el 19 de septiembre de 1811, y luego de la República de Cundinamarca, creada por el colegio electoral el 17 de abril de 1812, Antonio Nariño jamás pudo aceptar el escudo que se le dio a Cundinamarca en 1811, durante el gobierno de Jorge Tadeo Lozano, que consistía en un águila con una corona y una cruz, emblemas de la monarquía. En consecuencia, Nariño solicitó al colegio electoral la adopción de divisas, bandera militar, insignias y sello del Estado; este cuerpo, al día siguiente de la declaración de independencia absoluta, el 16 de julio de 1813, comisionó a Nariño para diseñar la bandera y el escudo, que al efecto presentó: «La bandera del ejército se compone de tres colores, a saber: azul celeste, amarillo tostado y color de punzó, y en el medio de ella se ve un águila con espada en el pie derecho, una granada en la izquierda, y sobre la cabeza el gorro de la libertad». El colegio electoral aprobó estas divisas el 7 de septiembre siguiente.

A la bandera del ejército se le puso en el extremo superior la inscripción JHS, más abajo otra que dice «Primer Batallón», en el medio, «Ser libres o morir», y debajo, «Cundinamarca». El escudo se diseñó con las leyendas «Gbno. Libre e Independiente de Cundinamarca» y «Vencer o morir».

José María Espinosa, el abanderado de Nariño, refiere en sus *Memorias*


Juramento de la bandera de Cundinamarca por Antonio Nariño en la iglesia de San Agustín, el 31 de agosto de 1813. Tríptico al óleo de Francisco A. Cano, 1926. Museo Nacional, Bogotá.

que en la batalla de Ventaquemada entre los ejércitos de Cundinamarca contra los federalistas de Tunja, el 2 de diciembre de 1812, Nariño «se dirigió a mí para arrebatarme la bandera», que él se resistió a entregarle por no contravenir las ordenanzas militares, pero indignado se la arrebató y emprendió la retirada; él lo siguió a pie, se detuvo y se la devolvió con estas palabras: «Somos perdidos. Tome usted esa bandera y vuélvase».

¿Cuál bandera era aquélla? No se sabe. Cundinamarca se dio bandera el 7 de agosto de 1813. Tendría que ser una de colores amarillo y rojo, que fueron los de las escarapelas de la Junta Suprema de Santafé, el 21 de julio de 1810, es decir, la que vino a ser la bandera de Bogotá, que debía ser de los centralistas o nariñistas. Según Bohórquez Casallas, la bandera amarillo y rojo fue la que figuró entre 1810 y 1813, la que llevó José María Cabal en el Bajo Palacé, el 28 de marzo de 1811, y Francisco de Paula Santander en los llanos de Carillo, en 1813. José María Caballero, en su *Diario de la Independencia*, dice que las tropas de Cundinamarca marcharon para Tunja el 23 de junio de 1812 y que «salieron dos banderas, una del Auxiliar y otra de Milicias», pero no es claro si en este caso la palabra bandera es usada como insignia o como una compañía o tercio del ejército.

El 31 de agosto de 1813, en la iglesia de San Agustín, y en presencia de las tropas acantonadas en la Plaza de Armas, fue destruida la bandera de España y jurada la de Cundinamarca, en solemne ceremonia presidida por Nariño y las altas autoridades (Ver tomo 1, pág. 243). Esta fue la bandera que el ejército de Cundinamarca, comandado por el teniente general Antonio Nariño, llevó a la Campaña Libertadora del Sur, a fines de 1813. Finalmente, derrotado en los ejidos de Pasto, el abanderado Espinosa devolvió la bandera a Santafé.

El actual escudo de Cundinamarca, que es el tercero, en el que ya no aparece la inscripción «Vencer o morir» y las cadenas rotas son más cortas, fue dado en 1857, al constituirse el Estado Federal y luego Soberano de Cundinamarca.

El 15 de septiembre de 1813 Nariño dispuso que en todas las contadurías «las armas de los Reyes de España se borren» y sustituirlas por insignias de Cundinamarca, lo cual se había hecho en cada una de las ciudades, villas, parroquias y pueblos, a continuación de la jura de la declaración de independencia.

Bandera de Antioquia

El colegio electoral de la provincia de Antioquia expidió el 27 de julio de 1811 el Reglamento de Constitución Provisional para el Estado de Antioquia, que desconoció al rey. El 21 de marzo de 1812 votó la Constitución, y el 11 de agosto de 1813 su gobierno proclamó la independencia absoluta.

El historiador José D. Monsalve, en su obra *Don Antonio Villavicencio y la revolución de la independencia*, imagina respecto de la bandera que «debió adoptar la establecida por Nariño, tricolor de rojo, azul y amarillo», y agrega que el colegio electoral, en febrero de 1812, tomó por insignias «un lazo de cinta blanca para los miembros de la legislatura; para los militares, un óvalo de fondo encarnado con un lazo verde por remate, y en él la inscripción "Independencia o Muerte"; y para los demás ciudadanos una cinta encarnada que llevarían en el sombrero y en la cual se leía "Religión e Independencia"».

Bandera de las Provincias Unidas de la Nueva Granada

Según el historiador Tulio Samper y Grau, el Congreso de las Provincias Unidas de la Nueva Granada —nuevo gobierno constituido por acta de noviembre 27 de 1811, cuyas sedes iniciales fueron Villa de Leiva y Tunja y aglutinaba el bloque de provincias federalistas encabezado por Cartagena y Antioquia, que hacía la guerra al centralista de Santafé o de Nariño— adoptó, por ley de julio 14 de 1814, sancionada el 14 de noviembre de este año, una bandera de colores rojo,

amarillo y verde. Esto es confirmado por una carta de Bolívar, fechada en La Popa (Cartagena) el 13 de abril de 1815, en la que dice: «En La Popa no se ha enarbolado ninguna bandera: se han hecho, sí, señales con una de un batallón granadino, de colores amarillo, verde y encarnado. Si hubiera una nacional, estaría enarbolada».

Bohórquez Casallas y otros autores también sostienen esta versión. Pedro Julio Dousdebés comenta que a principios de 1815 —seis meses después de haberse dado la bandera del "litigio"—, cuando Bolívar salió de Santafé para la Costa, en el mes de enero, llevaba una bandera nueva con los batallones venezolanos que había traído en 1814. El cronista José María Caballero, por su parte, hace constar que el «5 de agosto de 1814 se estrenó la bandera tricolor del cabildo [que] tiene por un lado las armas de la ciudad (Santafé) y por el otro una cruz sobre una granada con un Jesús en el medio».

En síntesis, no hay pruebas del origen de esa bandera y las fechas dadas, 14 de julio y 14 de noviembre de 1814, han despistado la investigación pues no se encuentra la ley de ese año, sino la de 1815 de los mismos 14 de julio y 14 de noviembre, que dio bandera y escudo a las Provincias Unidas. Entonces, si la bandera que Bolívar vio en La Popa era amarillo, verde y encarnado, tenía que ser la de Cartagena.

La ley de julio 14 de 1815, dada en Santafé y sancionada el 14 de noviembre siguiente, decretó el escudo nacional diciendo que se pondrá «sobre los colores de la bandera nacional la inscripción o divisa Provincias Unidas de la Nueva Granada». Cabe preguntar si ya había bandera. Por otro decreto de las mismas fechas, repite que oro, sinople y gules (amarillo, verde y rojo) son los colores de la bandera.



Bandera de las Provincias Unidas de la Nueva Granada (1815). Ortega Ricaurte, "Heráldica".



El bergantín Leandro, comandado por Francisco de Miranda, enarbola por primera vez la bandera de Colombia. Acuarela de Juan A. Horrillo.

Samper y Grau concluye que esta bandera fue llevada por las tropas granadinas hasta 1820 y que estuvo en las batallas de Cachirí, Cuchilla del Tambo y La Plata, donde finalmente fue abatida. Bohórquez Casallas agrega que la portaron las tropas de Manuel Serviez y Francisco de Paula Santander, que se refugiaron en los llanos de Casanare, y luego las granadinas en las batallas del Pantano de Vargas y Boyacá «ya que los venezolanos portaban el tricolor de Miranda».

La bandera de Miranda

El venezolano Francisco de Miranda, precursor y primer adalid de la independencia de los países suramericanos, presentó en 1789 al ministro inglés William Pitt un proyecto de liberación de las colonias hispanoamericanas, que no tuvo inmediata ejecución. Renovado en virtud del Pacto de París, de diciembre 27 de 1797, celebrado por hispanoamericanos representativos, Miranda volvió a presentar el proyecto a Inglaterra, al año siguiente, pero sin resultado.

Decidió entonces preparar una expedición para invadir a Venezuela y presentó el plan al ministro inglés. Su primera acción sería reunir en Curazao un ejército y diez banderas de colores rojo, amarillo y azul; desembarcar en Coro y seguir a Caracas, y luego a Maracaibo, Riohacha y Santa Marta, «protegido por una flotilla inglesa». Suspendido nuevamente su plan, después de varias gestiones Miranda llegó a Nueva York el 9 de noviembre de 1804 a pedir la ayuda de Estados Unidos y a comenzar a organizar la expedición.

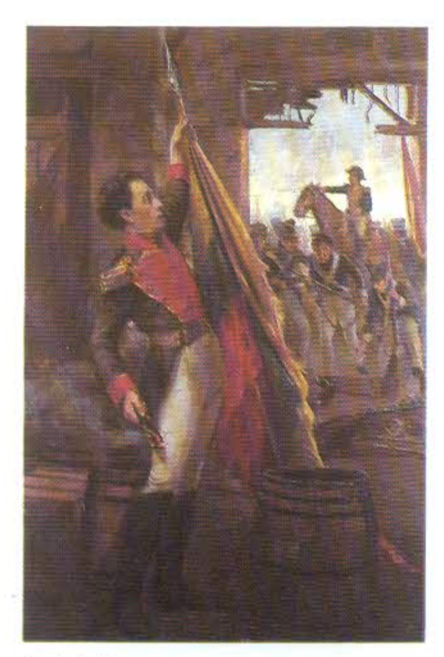
El 2 de febrero de 1806 salió el buque *Leandro* rumbo a Jacmel, Haití. El 28, Thomas Lewis, hermano del capitán del buque, escribió a Miranda diciéndole que había «conseguido lo necesario para la bandera». El 12 de marzo Miranda izó en el palo mayor del *Leandro*, en pleno mar Caribe, la bandera amarillo, azul y rojo, símbolo de su expedición libertadora. «Allí, en medio del océano, tuvo su génesis ese que con el tiempo había de ser lábaro de la libertad y signo de independencia de tres repúblicas hermanas: Venezuela, Ecuador y Nueva Granada», dice el historiador Manuel María Fajardo. En otro mástil ondeaba el estandarte del navío, una bandera «azul con un sol que se levanta y una luna que declina, con un gallardete rojo con la siguiente inscripción: Muera la Tiranía y Viva la Libertad».

El *Leandro* zarpó del puerto de Jacmel el 26 de marzo, acompañado de las goletas *Baco* y *Abeja*; el 27 de abril intentó un desembarco por Ocumare, pero fue interceptado por los españoles, y las dos goletas fueron apresadas con 58 expedicionarios, diez de los cuales fueron condenados a muerte. Las banderas que llevaban fueron quemadas en la Plaza Mayor de Caracas el 4 de agosto.

Habiéndose reforzado Miranda, logró desembarcar en la Vela de Coro



Francisco de Miranda y Rodríguez de Espinoza. Oleo de Constancio Franco, Rubiano y Montoya. Museo Nacional, Bogotá.



Antonio Ricaurte en San Mateo. Oleo de Pedro A. Quijano (detalle). Museo Nacional, Bogotá.

el 13 de agosto, se tomó el fuerte, entró a la ciudad portando la airosa bandera, que allí plantó por primera vez en tierra firme, pero encontró la población abandonada, pues casi todos habían huido. La expedición fracasó, sólo quedó incólume la bandera tricolor. El día 13 reembarcó y regresó a Londres el 21 de diciembre de 1807 con nuevos proyectos.

Miranda retornó a Caracas a fines de 1810 y se incorporó al gobierno patriota. El Congreso declaró la independencia absoluta el 5 de julio de 1811 y adoptó la bandera de Miranda, elegida por una comisión integrada por éste, el capitán José de Zota y Bussi y el capitán Lino de Clemente. El día 14 la bandera tricolor flameó en la Plaza Mayor de Caracas.

Origen de los colores

Sobre el origen de los colores o la inspiración de Miranda se dan varias versiones anecdóticas. En primer lugar está el concepto de James Biggs, uno de los expedicionarios de 1806, quien en 1808 publicó en Boston una historia en la que decía que la «bandera está formada por los tres colores primarios que predominan en el arco iris». Estos colores los había sugerido Miranda en el plan de liberación que presentó al gobierno inglés en 1801, al proponer «10 banderas, cuyos colores serán rojo, amarillo y azul, en tres zonas».

No obstante, desde entonces se han inventado muchas anécdotas al respecto: que Miranda tomó los colores de la emperatriz Catalina de Rusia: el amarillo de sus cabellos, el azul de sus pupilas y el rojo de su sangre; que los tomó en recuerdo de la sueca Cristina Hall, una de las muchas amantes de Miranda en las cortes europeas, cuyos cabellos representan el amarillo, la serenidad de sus ojos el azul, y sus labios el rojo, y que ella, además, la bordó; al decir del historiador Eduardo Posada, los tomó de las divisas de un desfile de la Guardia de Hamburgo; que interpretando los lemas de Libertad y Fraternidad, los eligió teniendo en cuenta que el amarillo significa libertad, el azul igualdad de todas las razas y clases sociales, y el rojo fraternidad; que Bolívar explicó los tres colores con las siguientes palabras dirigidas a una española del pueblo de Clarines, Venezuela, el 8 de enero de 1817: «Tú no eres española: en tus cabellos se refleja el amarillo de este suelo; en tus ojos brilla el puro azul de nuestro cielo, y en tus labios el rojo de mi bandera»; finalmente, que Miranda encargó en Nueva York a un taller la confección de la bandera.

En todo caso, lo cierto es que son los mismos colores del arco iris, que los tuvo la bandera española y que los trajo Colón en su escudo de armas en el segundo viaje. Con estos tres colores, más el verde y el blanco, se hizo la historia de Colombia.

La Gran Colombia adopta el tricolor

Mientras Bolívar hacía sobre Venezuela la Campaña Admirable, en carta fechada en Valencia a 28 de octubre de 1813 y dirigida al general Juan Bautista Arismendi, gobernador de la isla Margarita, dice: «El pabellón que la victoria ha enarbolado en todos los pueblos de Venezuela y que debe adoptar la nación es el mismo que se usaba en la primera época de la República, esto es, de los tres colores: amarillo, azul y encarnado». Pero si la bandera había sido adoptada por el Congreso el 5 de julio de 1811 y el 14 flameó en Caracas, sobraba esta carta de Bolívar.



La bandera de Colombia enarbolada en los navíos de la "Acción del castillo de Maracaibo", óleo de José María Espinosa (detalle). Museo Nacional, Bogotá.



El tricolor colombiano en la punta del escudo de Cristóbal Colón. Acuarela de Juan A. Horrillo sobre un fresco de Lazzaro Tavarone en el Palacio Belimbau, Génova, ca. 1600.

Por orden de Bolívar, de noviembre 22 de 1818, dada en Angostura, se dispuso izar este pabellón «en el castillo que divide el territorio de la República con el gobierno del Brasil». Por ley del Congreso de Angostura, de diciembre 17 de 1819, que creó la Gran Colombia, se adoptaron las armas y el pabellón de Venezuela «por ser más conocido», y en consecuencia pasó a serlo no sólo de Venezuela, sino también de Nueva Granada y Ecuador, países identificados por su bandera. Así pues, enarbolada por los ejércitos libertadores de Venezuela, fue llevada a los campos de Casanare, Pantano de Vargas y Boyacá.

El primer Congreso de la Gran Colombia, instalado el 6 de mayo de 1821 en la Villa del Rosario de Cúcuta, por ley de julio 12 de este año, que ratificó la unión de Venezuela y Nueva Granada para formar la República de Colombia, mejor llamada Gran Colombia, dispuso que «mientras el Congreso no decrete las armas y el pabellón de Colombia, se continuará usando de las armas actuales de la Nueva Granada y del pabellón de Ve-

nezuela». Esas armas fueron las decretadas por el vicepresidente Santander el 10 de enero de 1820.

El Congreso de Cúcuta, el 26 de junio, aprobó «que se declare por de la República el pabellón de Venezuela y que la Comisión de Legislación informe sobre las armas y cuáles deben ser», proposición diferida en la sesión del día 29. Por ley votada el 4 de octubre de 1821, sancionada el 6, se adoptó el escudo de armas de la República, formado por dos cornucopias.

Bandera de la Nueva Granada

Disuelta la Gran Colombia por la separación de Venezuela en 1829 y del Ecuador a comienzos de 1830, fracasado el intento de revivirla y la dictadura de Rafael Urdaneta, y retomado el gobierno de la Nueva Granada por los granadinos, las provincias del centro de la extinguida Gran Colombia se reunieron en convención en Bogotá, el 20 de octubre de 1831, y el 17 de noviembre siguiente votaron la ley fundamental por la cual las provincias del centro de Colombia formaron un Estado independiente con el nombre de Nueva Granada, que vino a ser la infraestructura de la actual Colombia.

Por ley de diciembre 17 del mismo año, la convención dispuso que «no se hará novedad en las armas y cuño establecidos por las leyes de la República de Colombia» y simplemente se sustituyó de las insignias la inscripción «República de Colombia» por «Colombia-Estado de la Nueva Granada». Siguió vigente la bandera de la Gran Colombia, que vino a ser sustituida, lo mismo que el escudo, por la ley de mayo 9 de 1834, sancionada por el presidente Santander, cuyo artículo 6 decía: «Los colores nacionales de la Nueva Granada serán rojo, azul y amarillo. Estarán distribuidos en el pabellón nacional en tres divisiones verticales de igual magnitud. La más inmediata al asta, roja;



Pabellón de la Gran Colombia que perteneció a la Brigada Nacional de Artillería. Museo Nacional, Bogotá.



Condecoración militar que perteneció al general Manuel Antonio López, con la escarapela tricolor (1824). Archivo de la Cancillería, Bogotá.

la división central, azul, y la de la extremidad, amarilla».

Esta bandera fue estrenada el 7 de agosto siguiente, en conmemoración del 15 aniversario de la batalla de Boyacá, derogando expresamente la ley de octubre 6 de 1821.

Bandera de los Estados Unidos de Colombia

Constitucionalizado el régimen federal por la Carta de mayo 22 de 1858, el país cambió su nombre de Nueva Granada por el de Confederación Granadina, cuyo Congreso, por ley votada el 23 de junio siguiente y sancionada el 30 por el presidente Mariano Ospina Rodríguez, dispuso que las armas y pabellón nacional seguirían siendo los de la Nueva Granada, nombre que en los «escritos oficiales, sellos, escudo de armas y moneda nacional» se cambiará por el de «Confederación Granadina»

Este gobierno fue derrocado por la revolución del general Tomás Cipriano de Mosquera, que inició como presidente del Estado Federal del Cauca, y quien con otros estados, mediante pacto de Unión celebrado el 10 de septiembre de 1860, había organizado un gobierno de facto que se llamó Estados Unidos de la Nueva Granada. Tomada la capital, el 18 de julio de 1861, por decreto del 26 del mismo mes, mandó cambiar «en los escritos oficiales, sellos, escudo de armas y moneda nacional» el nombre Confederación Granadina por Estados Unidos de la Nueva Granada, y que el fondo azul del pabellón nacional «llevará tantas estrellas blancas cuantos sean los Estados Unidos». Por decreto del 26 de noviembre siguiente determinó el escudo nacional y cambió la distribución de los colores de la bandera y la colocación de sus franjas así: «Los colores del pabellón nacional de los Estados Unidos de Colombia son amarillo, azul y rojo, distribuidos en tres franjas horizontales y ocupando el amarillo la mitad del pabellón en la parte superior y los otros dos colores la otra mitad, divididos en fajas iguales, el azul en el centro y el rojo en la parte inferior». Esta es la actual bandera nacional de Colombia.

El decreto fue dictado por Mosquera siendo presidente provisorio de los Estados Unidos de Colombia, nombre consagrado por la Constitución de Rionegro, en mayo de 1863.

Bandera de la República de Colombia

Reconstituido el país por la Constitución de agosto 5 de 1886, que lo volvió al régimen centralista y sustituyó el nombre de Estados Unidos de Colombia por el de República de Colombia, el Congreso, por ley 124 de julio 13 de 1887, dispuso ese cambio en las monedas y la supresión de las nueve estrellas correspondientes a los nueve Estados Soberanos en que se subdividía la nación. No lo dijo expresamente respecto de la bandera, pero por consecuencia se efectuó también en ella, lo que vino a ser consignado en forma amplia por el decreto 838 de noviembre 5 de 1889 del presidente Carlos Holguín. A partir de entonces se inicia un proceso legislativo de cambios en las banderas nacional, de guerra, naval y mercante, y en el escudo.

Por decreto 309 de abril 28 de 1890 se modificó el de las «tantas estrellas cuantos sean los Estados» y se dijo que la bandera mercante estaría dividida en los tres colores nacionales y



Bicornio de estilo napoleónico, con los colores nacionales, que fue usado por el general Francisco de Paula Santander. Museo Nacional, Bogotá.



Colombia. Dibujo en tinta a manera de sello en un ascenso a favor del mayor de caballería Carlos de Benecke. Londres, junio 10 de 1820. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

que en el centro «llevará un escudo ovalado, de fondo azul, colocado en sentido vertical, con una estrella blanca de ocho rayos en el centro».

Por decreto 844 de julio 14 de 1906, del presidente Rafael Reyes, se determinó que el pabellón o bandera nacional de uso del Ejército tendría 1.35 m de largo por 1.10 m de ancho, y se dieron las medidas de otras, incluso la de las oficinas públicas, que podrían tener mayores dimensiones y no necesitan el escudo.

Por decreto 861 de mayo 17 de 1924, del presidente Pedro Nel Ospina, se ratificaron los tres colores de la bandera y se dictaron otras disposiciones sobre las banderas de guerra y mercante, sus medidas y uso, y sobre el escudo.

El decreto 62 de enero 11 de 1934, del presidente Enrique Olaya Herrera, ratificó y complementó el anterior y lo mismo el Reglamento de Servicio de Guarnición, aprobado por decreto 3558 de noviembre 9 de 1949, y la resolución 64 de enero 9 de 1961 sobre Reglamento de Protocolo y Ceremonial Militar, la que fue subrogada por la resolución 4235 de 1965.

Finalmente, la ley 12 de febrero 29 de 1984, «por la cual se adoptan los símbolos patrios», simplemente vino a ratificar leyes y decretos anteriores sobre los colores de la bandera y su distribución en franjas horizontales, el escudo y el himno nacional, tratando de sustituir la ley de mayo 9 de 1834. Esta ley no causó realmente ninguna novación, ni su exposición de motivos aportó nada nuevo.

EL ESCUDO NACIONAL

El escudo es por excelencia el símbolo representativo de una nación; en él se resumen en armoniosa alquimia los colores de la bandera y las imágenes características de su historia y contextura física, elevados a la categoría de emblemas, y también se conjugan sus ideales y creencias. El escudo nació como arma defensiva en los campos de batalla, de donde proviene su carácter de emblema heroico y viene el nombre de escudo de armas. Su origen se remonta a los lejanos tiempos de la épica y la mitología, pero fue en la edad media, hacia el siglo XIII, cuando se consagró como distintivo de familias y ciudades, emblema de la nobleza guerrera, quienes lo ostentaban con orgullo y honor. Los reyes lo concedían a sus caballeros y nobles, dándole a cada uno los blasones, figuras o símbolos de los actos o hechos que los caracterizaban. De su estudio nació la Heráldica o ciencia del blasón, de los escudos, que constituye una de las auxiliares de la Historia.

La España del Cid y los caballeros medievales fue una nación blasonada, heroica; sus familias, ciudades, provincias y reinos ostentaban escudos, en torno a los cuales forjaron su prosapia y genealogía, una tradición de honor a la que rendían culto, que aún se conserva en algunos lugares de América, aunque sin la arrogancia y el estilo monárquico de aquella época. España trajo al Nuevo Mundo sus escudos, de Castilla y de Aragón y de otros reinos, y con ellos blasonó las ciudades. Los escudos fueron



"Lo necesito". Pintura patriótica relativa a la guerra con el Perú, de Luis Felipe Uscátegui. "El Gráfico", mayo 20 de 1933. Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.



Los colores nacionales y las estrellas de los nueve Estados Unidos de Colombia. Estampado sobre seda, 1861. 91 x 84 cm. Museo Nacional, Bogotá.

traídos por los conquistadores, la Iglesia y sus prelados, y las Reales Audiencias. La primera ciudad de Colombia y del continente que tuvo escudo de armas fue Santa María de Antigua del Darién y, sucesivamente, Santa Marta, Cartagena, Popayán, Cali, Tunja, Tocaima y la Provincia del Nuevo Reino de Granada, el que fue adoptado por la ciudad de Santafé (Bogotá), y también por otras ciudades y villas. Aparecen en algunos de estos escudos animales americanos, ríos, mares, flechas e indios.

Pero es a partir de la Independencia, cuando el escudo de las nuevas repúblicas o Estados toma el sentido heroico de la campaña emancipadora, de libertad y de representación nacionalista, lo que origina una nueva heráldica americana, democrática y republicana, que viene a consagrarse definitivamente con la autonomía de las repúblicas americanas.

Primeros escudos

Creado el Estado de Cundinamarca por la Constitución de marzo 30 de 1811, tuvo como primer símbolo un escudo consistente en un águila de alas desplegadas, en la testa una corona y sobre ésta la cruz, dentro de un sol radiado, y en cada una de las garras una granada. No hay constancia de su adopción, pero figura como tal. Este era el símbolo de la monarquía, todavía conservado por esta Constitución, contra el cual se pronunciaron el presidente Antonio Nariño y el colegio electoral, al crear la República de Cundinamarca por la Constitución de abril 17 de 1812.

El segundo escudo fue el de Cartagena, juramentado el 17 de noviembre de 1811, consistente en tres cangrejos, una granada en el centro y

otros símbolos, que fue sustituido en junio de 1812 por otro —el tercero—, cuya figura central era una india sentada al pie de una palmera, que tiene en su mano derecha una granada abierta que pica un pájaro y en la izquierda una cadena despedazada; al fondo, la silueta de la colina de La Popa.

El cuarto fue el de Antioquia, dispuesto por su colegio electoral en agosto de 1812, consistente en una «matrona vestida y adornada a la indiana, sentada entre el plátano y la palmera, y reclinada al pie de un cerro de oro, con un río caudaloso a los pies, encasquetándose con airosa actitud el gorro de la libertad». No se conoce su dibujo.

El quinto escudo fue el segundo de Cundinamarca, diseñado por Nariño y adoptado por el colegio electoral en agosto 7 de 1813, jurado junto con la bandera el 31 del mismo, en la iglesia de San Agustín, consistente en un águila con las alas abiertas y en su testa el gorro frigio, con una espada en la garra derecha y en la izquierda una granada abierta, y por divisa la inscripción «Gobno. Libre e Independ. de Cundinamarca. Vencer o morir», y en contorno una cadena despedazada. Este escudo fue el que llevaron en el estandarte las tropas de Nariño a la Campaña del Sur de 1813. Creado el Estado Federal de Cundinamarca en 1857, el escudo fue restablecido como su emblema, mejor



Escudo de Estados Unidos de Colombia, bordado sobre una bandera del Ejército de Reserva. Museo Nacional, Bogotá.



Escudo de los Estados Unidos de Colombia. Oleo de autor anónimo del siglo XIX. Museo Nacional, Bogotá.



Escudo de Santafé de Bogotá. Pintura de Luis Felipe Uscátegui en portada de "Cromos", agosto 6 de 1938.

dibujado y suprimidas las palabras «Vencer o morir». Actualmente es el escudo del departamento.

El escudo de las Provincias Unidas de la Nueva Granada está formado por dos cornucopias verticalmente enfrentadas dentro de un círculo, y en el medio dos manos estrechadas cogiendo una lanza, en cuya parte superior sostiene el gorro frigio con una divisa en latín que traduce: «La República Neogranadina reúne sus fuerzas, pacta alianza y así afirma su libertad». Se dice que fue decretado por el Congreso, por ley de julio 14 de 1814, cuyo texto se desconoce o no existe.

El escudo comprobado de las Provincias Unidas de la Nueva Granada fue el decretado por ley de julio 14 de 1815 —no 1814—, acuartelado, cuyos emblemas son el Chimborazo, el cóndor, el salto de Tequendama y el istmo de Panamá con dos barcos a los lados y, en el centro, una granada entreabierta; lleva por timbre una aljaba con flechas y por orla una guirnalda de granadas y ramas entrelazadas, dentro de un círculo con los colores de la bandera nacional: amarillo, verde y rojo, con la divisa «Provincias Unidas de la Nueva Granada». Este fue el primer escudo que ostentó el istmo de Panamá.



Banda presidencial en seda con bordados y borlas en oro, que utilizó Laureano Gómez Castro en 1950. Museo Nacional, Bogotá.

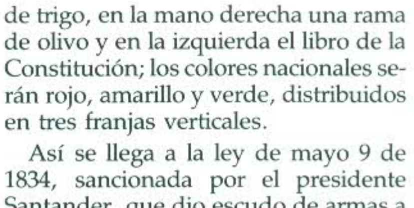
Escudos provisionales

La Gran Colombia tuvo un segundo escudo provisional, tomado del de Venezuela de 1810, que tiene al fondo un río, un buque, un caimán y un medio sol con tres estrellas, una india sentada al frente, con carcaj y flechas, en la más larga enastado el gorro frigio, y por debajo, en vez de divisa, ramos de olivo y palmas; soportado en sus lados por dos banderas tricolores. Por timbre lleva la palabra «Colombia» y una corona de laurel y en el centro de ésta dos manos entrelazadas.

El vicepresidente Santander, por decreto de enero 10 de 1820, dio a la República un sello que imprimía «toda la autoridad a sus providencias, consistente en un cóndor en campo azul con una granada y una espada en las garras, por debajo un globo sobre el cual se elevan diez estrellas presididas de una llama. Será coronado de una guirnalda de laurel y orlado con la cinta y la estrella de la Orden de Libertadores, con el siguiente mote: *Vixit et Vincet Amore Patriae*». Este fue el escudo de la Gran Colombia por dos años.



Primer escudo utilizado por la República de Cundinamarca (1811). Fondo Quijano, Biblioteca Nacional, Bogotá.



Escudo del Estado de Cartagena de Indias en un impreso de la Constitución provincial (1812). Biblioteca Nacional, Bogotá.



Armas de las Provincias Unidas de Nueva Granada (1815). Plumilla de Enrique Ortega Ricaurte.



Escudo provisional de Colombia en sello seco de un documento oficial, de enero de 1821. Archivo de la Cancillería.

Escudo de la Gran Colombia

En desarrollo de la ley de Angostura de diciembre 17 de 1819, que dispuso que las armas y el pabellón de Colombia serían decretados por el Congreso General, «sirviéndose entre tanto de las armas y pabellón de Venezuela por ser más conocido», el Congreso del Rosario de Cúcuta, por ley de julio 12 de 1821, ratificó lo anterior mientras se debatía el nuevo escudo. El 4 de octubre votó la ley, sancionada el día 6, por la cual creó el escudo de la Gran Colombia, el de «las dos cornucopias llenas de frutas y flores de los países fríos, templados y cálidos de las fases colombianas, y que se compondrán de un hacecillo de lanzas con la segur atravesada, arcos y flechas cruzados con cinta tricolor por la parte inferior».

Sobre este escudo, el historiador Pedro Julio Dousdebés comenta que los tres ejemplares existentes «son discrepantes en formas, dimensiones y colores»; que en dos de ellos la bandera es amarillo, azul y rojo y en la del otro, amarillo, blanco y amarillo, «lo que demuestra que al par de la ley marchaba el capricho», capricho que siguió imperando por muchos años.

Escudo de la Nueva Granada

La convención del Estado de la Nueva Granada, por ley de diciembre 15 de 1831, dispuso que «no se hará novedad en las armas, bandera y cuño» establecidos, «hasta que no se disponga otra cosa por la presente Convención o los cuerpos legislativos que se sucedan». En tal virtud, siguió vigente el escudo de la Gran Colombia, pero a comienzos de 1834 ya se estaba tratando de darle escudo y bandera a la nueva república, y al efecto, en la *Gaceta de la Nueva Granada*, número 122, de enero 26 de este año, se publicó un proyecto de ley que viene a ser el antecedente inmediato del que habría de ser el nuevo escudo: terciado en faja, llevará en jefe una granada de oro, a cada uno de sus lados una cornucopia; en faja sobre campo de gules, un caballo de plata; en la punta, el istmo de Panamá, los dos mares y sendos navíos; una corona de laurel en sinople; un lambrequín de oro con las palabras «Libertad y Orden»; por soporte tendrá algunas plantas y dos genios que representarán la Justicia y la Paz; la Justicia llevará túnica de plata y en la mano derecha una espada y en la izquierda una balanza; la Paz llevará manto azur y túnica de oro, en la cabeza una corona de espigas de trigo, en la mano derecha una rama de olivo y en la izquierda el libro de la Constitución; los colores nacionales serán rojo, amarillo y verde, distribuidos en tres franjas verticales.

Así se llega a la ley de mayo 9 de 1834, sancionada por el presidente Santander, que dio escudo de armas a la República. Este es el escudo actual, con algunas modificaciones: escudo de tres fajas horizontales; en la parte superior, sobre campo azur, una granada de oro abierta y a cada lado una cornucopia de oro; en la parte del medio, sobre campo de color platino (que por primera vez se introduce en la heráldica), el gorro frigio enastado en una lanza; en la inferior, el istmo de Panamá, los dos mares y sendos navíos. Está sostenido por una corona de laurel pendiente del pico de un cóndor con las alas desplegadas, y en una cinta entrelazada en la corona, en letras de oro, las palabras «Libertad y Orden». El escudo descansará sobre un campo verde adornado de plantas. Los colores nacionales serán rojo, azul y amarillo.

Este escudo fue estrenado solemnemente el 7 de agosto de 1834, y recoge la tradición heráldica de los anteriores, así: el águila, la granada y el gorro frigio, del de Cundinamarca de 1813; el istmo de Panamá, del de las Provincias Unidas; las cornucopias, también del de éstas y del de la Gran Colombia; el cóndor, del de las Provincias Unidas y del provisional decretado por el vicepresidente Santander en 1820; la divisa «Libertad y Orden», del proyecto de enero de 1834.





Escudo provisional de Colombia (1819), plumilla de Enrique Ortega Ricaurte, y armas de Venezuela (1810), óleo de José María Villarreal Santos (Archivo Nacional, Bogotá).



Armas de Colombia bordadas en oro sobre paño, en una gualdrapa que perteneció a Santander. Museo Nacional, Bogotá.

Sobre la agrupación de las banderas, que en adelante siguen figurando, Bohórquez Casallas explica que muy pronto empezaron a ponérsele las dos banderas a los lados, que al parecer surgieron de un oficio del secretario de Relaciones, Lino de Pombo, de mayo 27 de 1834, con el que enviaba al secretario de Guerra el modelo del escudo y le decía: «Las banderas que se ven de un lado y otro del escudo, y que son las que deben enarbolarse, la una en los buques y la otra en las casas de la Legación de la República, no forman parte integrante de él, pues sirven sólo de muestra».

El historiador Dousdebés dice que el uso de las banderas al lado del escudo procede de las leyes de junio 2 de 1846 y abril 27 de 1847, que dispusieron que el escudo que lleva la moneda nacional estará «adornado con las banderas nacionales».

Escudo de la Confederación Granadina

Los símbolos patrios de Colombia han estado expuestos a los cambios políticos, lo cual ha causado alteración en su dibujo y ha debilitado el principio de su inalterabilidad. Así, durante el gobierno de José María Melo, apareció un escudo muy diferente, sin fundamento legal. Creada la Confederación Granadina por la Constitución de mayo 22 de 1858, el Congreso, por ley de junio 23 siguiente, dispuso el cambio de nombre en las divisas, de República de Nueva Granada por el de Confederación Granadina. El dibujo del escudo fue modificado, colocándole tres banderas a cada lado y poniéndole en la base dos cañones cruzados.

Escudo de los Estados Unidos de Colombia

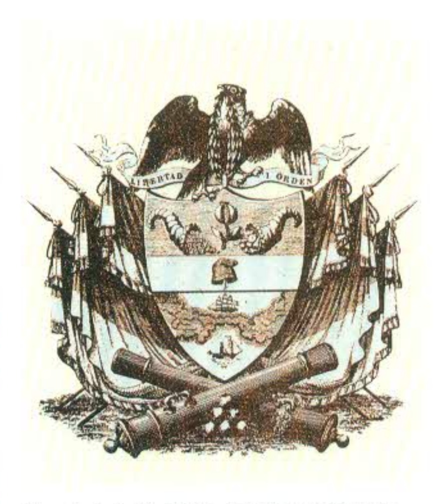
Triunfante la revolución del general Tomás Cipriano de Mosquera, con la toma de la capital el 18 de julio de 1861, entró a modificar, como era natural, la bandera y el escudo. El 26 de noviembre decretó que el escudo de la República, que entonces se llamaba Estados Unidos de la Nueva Granada y, a partir del 8 de mayo de 1863, se llamó Estados Unidos de Colombia, sería el mismo de la Confederación, enmarcado en una zona elíptica que llevaría el mote «Estados Unidos de Colombia» y nueve estrellas, correspondientes a los nueve estados, con dos banderas. Por este decreto se adoptaron los colores del pabellón: amarillo, azul y rojo en franjas horizontales, ocupando el primero la mitad de su ancho y los otros dos la otra mitad.

Escudo de la República de Colombia

Con la Constitución de 1886 y la nueva forma de gobierno implantada en el país, se inició una serie de modificaciones al escudo y la bandera. Lo primero fue sustituir del pabellón el nombre de Estados Unidos de Colombia y las estrellas, por el de República de Colombia, por ley 124 de julio 13 de 1887 y decreto 838 de noviembre 25 de 1889. Sucesivamente se legisló sobre su forma, uso, dimensiones, distribución de colores y su interpretación, su dibujo, sobre banderas mercante y de guerra, fechas y lugares en los que deben izarse, etc., hasta llegar a la ley 12 de febrero 29 de 1984, que ratificó los símbolos patrios. En suma, el escudo nacional es el decretado por ley 3 de mayo 9 de 1834, sancionada por el presidente Santander, con las modificaciones de noviembre 26 de 1861, y lo mismo la bandera.



Sello con las armas de Colombia en una carta de Francisco Antonio Zea, Londres, agosto 1 de 1820. Archivo de la Cancillería, Bogotá.



Escudo de la República de la Nueva Granada (1854). Plumilla de Enrique Ortega Ricaurte.

La bandera simboliza la patria y el escudo la soberanía de la nación, de ahí que, en palabras de la escritora y especialista en heráldica, Georgina Fletcher, «la combinación de la bandera con el escudo representa la patria soberana. Y por esto, el Ejército, que es el sostenedor y defensor de la soberanía nacional, es el depositario de estos sagrados símbolos».

El himno nacional

Desde la primera clarinada de la Independencia se escucharon poesías y canciones patrióticas que alentaban el espíritu de libertad y democracia. Mucho antes de triunfar en los campos de batalla, los poetas empezaron a cantar, a recoger en verso la victoria de la patria. La República nació con banderas que luego se fundieron en una y se consolidó con el escudo. Pero debieron pasar más de cincuenta años de gestación del sentimiento patrio para que adoptase una canción como himno nacional.

Canciones de este estilo nacieron de la inspiración de poetas y músicos y se encuentran historiadas en dispersos estudios y compiladas en el libro *Sindici o La música de la libertad*, del historiador Antonio Cacua Prada. De aquellas poesías y canciones antecesoras, que no alcanzaron a ser himnos, podemos recordar algunas, recogidas también por



Escudo de la República de la Nueva Granada, publicado en "El Neo-Granadino", No. 9, Bogotá, septiembre 30 de 1848. Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.

Magdalena Corradine Mora, Eduardo Lemaitre y Juan A. Puentes, entre otros. La de 1810, del poeta José María Salazar; la de 1813, dedicada al Ejército de Cundinamarca, que Nariño llevó a la Campaña del Sur; los cantos del payanés Juan Antonio de Velasco; el himno al Libertador, de octubre de 1822, compuesto en Caracas por «el colombiano José María Salazar y al que puso música don Lino Gallardo», dice Cacua Prada; el himno del español Francisco Villalba, presentado el 20 de julio de 1837; la canción *El Neogranadino*, de Gabriel Pons, sobre letra de Lorenzo María Lleras; la *Canción nacional*, de Enrique Price, estrenada el 20 de julio de 1847; la de José Caicedo Rojas, con música de José Joaquín Guarín, de 1847; el himno de Daniel Figueroa sobre una selección de poesías de varios autores, cantado en la Plaza de Bolívar el 20 de julio de 1873; el del holandés Carlos van Oecken, con letra de Lino de Pombo; el de Daniel Figueroa Pedreros, estrenado el 23 de julio de 1883.

Algún aire de marchà victoriosa, mas no de himno, tuvieron las célebres contradanzas *La vencedora*, que se ejecutó en la batalla de Boyacá, el 7 de agosto de 1819, bajo la dirección del músico José María Cancino, y *La libertadora*, de autor anónimo, que por este mismo año se estrenó en Bogotá, en homenaje al Libertador, las dos danzas patrióticas que quedan de la época.

No obstante, ninguna de aquellas canciones tuvo oficialmente el carácter de himno nacional; parece que todavía no se había formado una conciencia nacionalista y patriótica. Apenas empezaban a celebrarse y consagrarse por ley los días proceros de la Independencia: el 20 de Julio, por ley 60 de mayo 8 de 1873, y el 7 de Agosto, por decreto ejecutivo 454 de agosto 5 de 1886.



Escudo de los Estados Unidos de Colombia en una relación de alta y baja de material de guerra, fechado en 1868. Archivo General de la Nación, Bogotá.

El himno nacional tuvo su origen en la singular iniciativa de José Domingo

HIMNO NACIONAL DE COLOMBIA

CORO

Oh! gloria inmarcesible,
Oh! júbilo inmortal,
En surcos de dolores
El bien germina ya.

Cesó la horrible noche,
La libertad sublime
Derrama las auroras
De su invencible luz.
La humanidad entera
Que entre cadenas gime
Comprende las palabras
Del que murió en la Cruz.

"Independencia" grita
El mundo americano,
Se baña en sangre de héroes
La tierra de Colón.
Pero este gran principio:
"El Rey no es soberano"
Resuena, y los que sufren
Bendicen su pasión.

Del Orinoco el cauce
Se colma de despojos:
De sangre y llanto un río
Se mira allí correr.
En Bárbula no saben,
Las almas ni los ojos,
Si admiración o espanto
Sentir o padecer.

A orillas del Caribe
Hambriento un pueblo lucha,
Horrores prefiriendo
A pérfida salud.
¡Oh si de Cartagena
La abnegación es mucha,
Y escombros de la muerte
Desprecia su virtud!

De Boyacá en los campos
El genio de la gloria,
Con cada espiga un héroe
Invicto coronó.
Soldados sin coraza
Ganaron la victoria
Su varonil aliento
De escudo les sirvió.

Bolívar cruza el Ande
Que riegan dos Océanos
Espadas cual centellas
Fulguran en Junín.
Centauros indomables
Descienden a los llanos,
Y empieza a presentirse
De la epopeya el fin.

La trompa victoriosa
En Ayacucho truena;
Que en cada triunfo crece
Su formidable son.
En su expansivo empuje
La libertad se estrena,
Del cielo americano
Haciendo un pabellón.

La virgen sus cabellos
Arranca en agonía
Y de su amor viuda,
Los cuelga del ciprés.
Lamenta su esperanza
Que cubre losa fría
Pero glorioso orgullo
Circunda su alba tez.

La Patria así se forma
Termópilas brotando
Constelación de cíclopes
Su noche iluminó.
La flor estremecida,
Mortal el viento hallando
Debajo los laureles
Seguridad buscó.

Mas no es completa gloria
Vencer en la batalla;
Que el brazo que combate
Lo anima la verdad.
La independencia sola
El gran clamor no acalla;
Si el sol alumbra a todos
Justicia es libertad.

Del hombre los derechos
Nariño predicando,
El alma de la lucha
Profético enseñó.
Ricaurte en San Mateo
En átomos volando.
"Deber antes que vida"
Con llamas escribió.



Escudo de la República de Colombia, bordado a comienzos del siglo XX. Museo Nacional, Bogotá.



Sello seco de la República de Colombia. Archivo de la Cancillería, Bogotá.



Escudo de la República de Colombia en la cubierta de un Tratado con Estados Unidos firmado en 1914. Archivo de la Cancillería.

Torres, amigo del presidente Rafael Núñez y conocido del músico italiano, residente en Bogotá, Oreste Sindici, casado aquí con Justina Jannaut, de ascendencia francesa.

Por los años del gobierno de la Regeneración solía celebrarse la Independencia de Cartagena, proclamada el 11 de noviembre de 1811, y no faltaban los poetas que le dedicaban bellas poesías, que los músicos convertían en canciones patrióticas. La capital era frecuentemente visitada por compañías de ópera, opereta y zarzuela, a las cuales acogía la ciudad con regocijo cultural, demostrando una exquisita sensibilidad musical y artística; circunstancias que hacían más estrechos los lazos con los visitantes, que para algunos llegaron a eternizarse, pues no fueron pocos los que en Bogotá se quedaron para siempre, uno de ellos, precisamente, Oreste Sindici, músico y compositor nacido en Ceccano (Italia) el 31 de mayo de 1828.

A comienzos del año de 1887, pensando en la celebración del 11 de Noviembre, José Domingo Torres escogió una de las poesías del entonces presidente Rafael Núñez y la llevó a Oreste Sindici con la súplica de que, inspirado en ella, compusiese un himno conmemorativo de la efemérides de Cartagena, patria chica del presidente. No habiendo accedido de inmediato, acudió a su esposa doña Justina, quien logró convencerlo.

Sindici vivía de la música como compositor y profesor, y por esos días tenía una hacienda llamada Prado o Capote, en jurisdicción del municipio de Nilo, Cundinamarca, en la que beneficiaba una pequeña plantación de añil y otros cultivos. A mediados de ese año, se fue para su hacienda, en cuya casa tenía un piano Dolt Graziano Tubi. Allí fue leyendo aquellos versos y, compenetrado de su sentido, pronto tuvo la partitura solicitada. Sindici acostumbraba ir al pueblo a la misa dominical y se alojaba en la casa de la esquina nororiental de la plaza. Un buen día enseñó a los niños de la escuela algunas estrofas de su himno, hizo sacar de la iglesia el armonio en que se ejecutaban los cantos litúrgicos y lo puso bajo el frondoso tamarindo que había en aquella esquina, y bajo él instalado, el 24 de julio, día del cumpleaños del Libertador Simón Bolívar, ensayó el himno que había compuesto sobre letra del poeta Rafael Núñez. Debió gustarle al propio Sindici cuando lo leyó, y después de algún pulimento lo trajo a Bogotá para estrenarlo el 11 de noviembre de 1887, día viernes.

En el programa de actos conmemorativos de la independencia de Cartagena, que se celebraba en Bogotá, fue incluido como punto VII del mismo, a ejecutarse a las 8:30 de la noche, en la velada que se daba en el Teatro Variedades. Emocionado y patriótico debió ser, cuando los periódicos y la opinión general lo recibieron con grande aplauso; tanto que el martes 6 de diciembre volvió a ejecutarse «a grande orquesta,





Escudo de Colombia en versión contemporánea, diseñado por Eduardo Pérez Publicidad y tratamiento de computador realizado por Carlos Duque (1992).

OTROS EMBLEMAS NACIONALES



Orquídea de la variedad "Cattleya Trianae" flor nacional. Ilustración de Mariano Ospina Hernández.



La Palma de Cera, árbol nacional. Detalle del mural "Colombia", de Luis Guillermo Vallejo. Planetario Distrital, Bogotá.



Orquídea
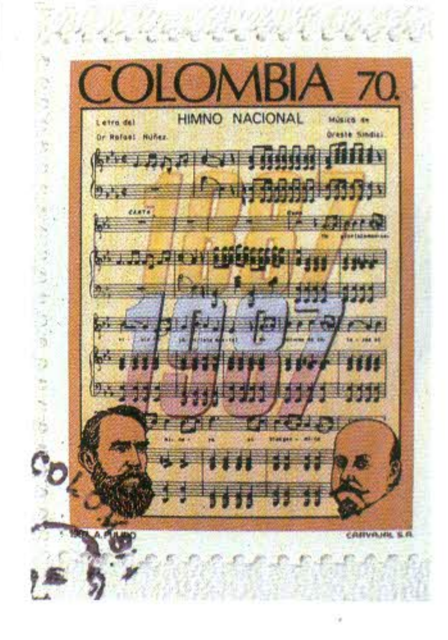
La orquídea llamada Lirio de Mayo, que tiene los colores de nuestra bandera, es la flor emblemática nacional, adoptada por ley 3 de mayo 9 de 1834. La Academia Colombia de Historia precisó que la flor nacional es la variedad *Cattleya labiatae Trianae,* no sólo por sus colores, sino porque es originaria de Colombia y lleva el nombre del naturalista bogotano José Jerónimo Triana (1826-1890).

Palma de cera del Quindío

En 1950 los científicos colombianos que preparaban el Congreso Botánico Latinoamericano, celebrado en Bogotá en 1952, escogieron la palma de cera del Quindío (*Ceroxilon quindiuense*) como árbol emblemático nacional. Esta palma, la más alta del mundo, es exclusiva de los Andes colombianos, crece entre los 2 300 y 3 000 metros sobre el nivel del mar y necesita aproximadamente cincuenta años para desarrollar su máxima altura, la cual puede llegar a ser hasta de 70 metros; es fuerte y flexible, de tronco blanco y anillos negros. En 1942, por decreto 1333, fue establecido el 29 de abril como Día Nacional del Arbol.

Cóndor

Desde 1834 el cóndor (*Vultur gryphus*) es el emblema de libertad y soberanía de Colombia. Es el ave voladora más grande del mundo, alcanza los tres metros de envergadura, y sólo se le encuentra en la cordillera de los Andes.





Estampilla conmemorativa del centenario del Himno Nacional y órgano en que fue interpretado por primera vez, en 1887.

25 voces», en solemne acto en el histórico Salón de Grados, con asistencia del propio presidente Núñez, de los ministros y altos dignatarios civiles, militares y eclesiásticos, y del cuerpo diplomático, acto en el que de hecho fue consagrado como himno nacional, como decía el punto IV del respectivo programa.

Después de aquel estreno en el Teatro Variedades y en el Salón de Grados, la acogida fue general: se presentó en Cartagena y otras ciudades, inclusive en Roma, en julio de 1890, hasta quedar consagrado por la costumbre como himno nacional, carácter que se le dio oficialmente por ley 33 de octubre 18 de 1920, 37 años después; autorizando, además, la compra de la partitura original a los herederos de Sindici, fallecido en Bogotá el 12 de enero de 1904.

Más tarde, el ilustre músico, compositor y director de banda José Rozo Contreras le hizo un arreglo para banda con el objeto de darle mayor marcialidad, arreglo que estrenó el 8 de octubre de 1933 en un concierto en la ciudad de Cúcuta, luego en Cartagena, en 1934, y un poco después en Bogotá por la Banda Sinfónica Nacional. El arreglo de Rozo Contreras fue acogido oficialmente por decreto 1963 de julio 4 de 1946, del presidente Alberto Lleras Camargo y su ministro de Educación Germán Arciniegas, previo concepto de connotados y autorizados compositores y musicólogos.

Bibliografía

BOHÓRQUEZ CASALLAS, LUIS A. *Símbolos patrios colombianos*. 2ª ed. Bogotá, Imprenta Nacional, 1980.

CASTRILLÓN MUÑOZ, AURELIO. *Historial de las banderas y escudos nacionales*. Bogotá, Revista de las Fuerzas Armadas, 1962.

DOUSDEBÉS, PEDRO JULIO. "Las insignias de Colombia". *Boletín de Historia y Antigüedades*, Vol. XXIV, Nº 274 (agosto 1937).

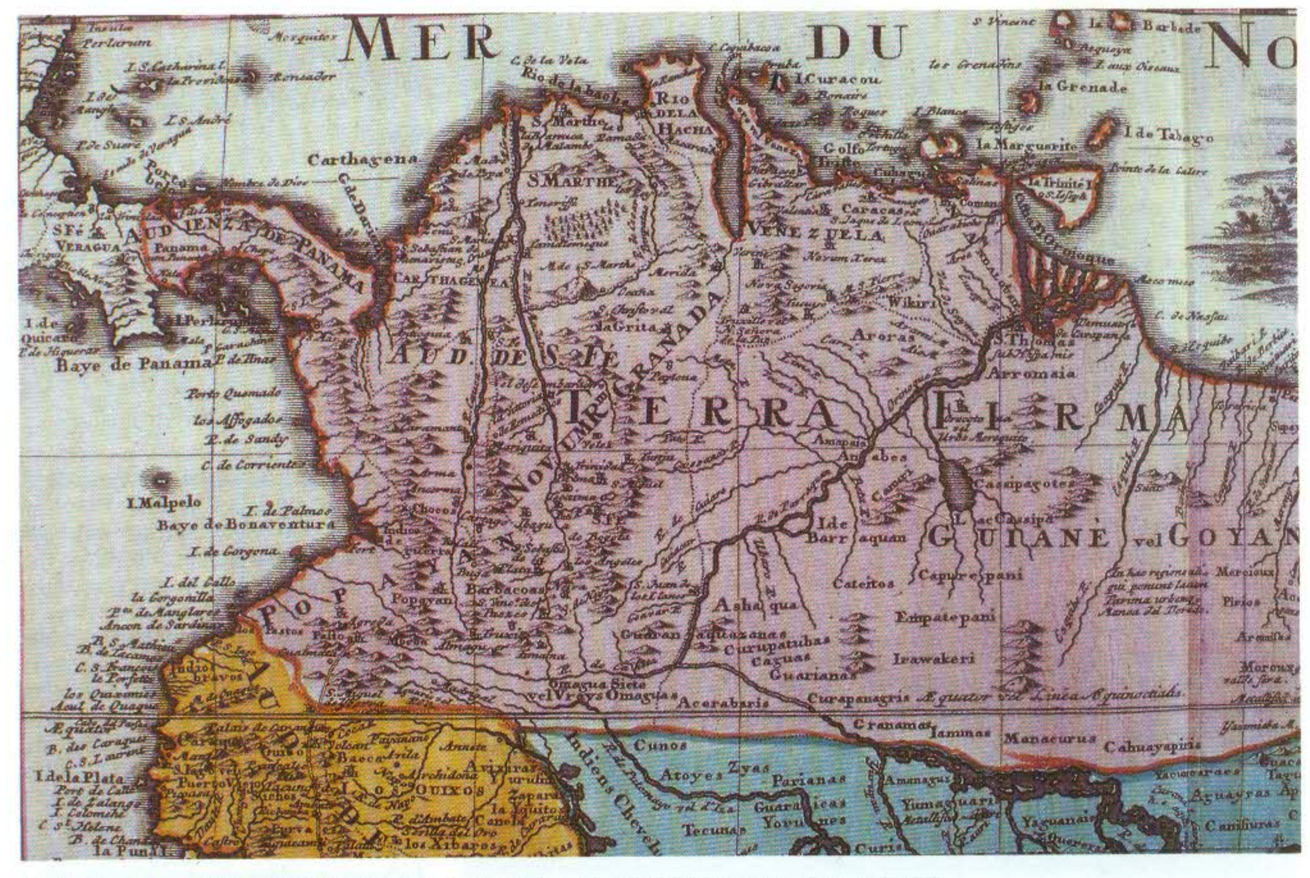
ORTEGA RICAURTE, ENRIQUE. *Heráldica nacional. Estudio documental*. Bogotá, Banco de la República, 1954.

PIÑEROS CORPAS, JOAQUÍN. *Historia de la bandera colombiana*. Flota Mercante Grancolombiana. Bogotá, Imprenta Patriótica del Instituto Caro y Cuervo, 1966.

QUINTANA, EVANGELISTA. *Símbolos de la nacionalidad colombiana*. Buenos Aires, Peuser, 1954.

Territorio de Colombia. Historia y límites

Magdalena Correa Henao



Audiencias de Panamá, Santafé, Quito, Lima y Caracas. "Tabula Americae Specialis Geographica", siglo XVI. Mapoteca 4, X 65, Archivo General de la Nación, Bogotá.

Perspectiva histórica

Durante la dominación española la República de Colombia, situada en el extremo noroccidental de Suramérica, tuvo diferentes formas de administración y su territorio abarcó, según éstas, diferentes zonas.

El Virreinato de la Nueva Granada fue creado en 1717, duró seis años y en 1723 se dio por terminado. En 1739 se restableció, con capital en Santafé y jurisdicción sobre el norte suramericano, que antes pertenecía al Virreinato del Perú. El de la Nueva Granada comprendía lo que hoy son las Repúblicas de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, la que, en su calidad de Capitanía General —gobernaciones especiales, creadas en zonas distantes de la capital virreinal para atender problemas de piratería, rebeldía indígena o peligro de ataque de una potencia extranjera—, estaba bajo el mando del virrey. Eran provincias del Virreinato del Nuevo Reino de Granada: Veraguas, Portobelo, Panamá, El Darién, Chocó, Popayán, Reino de Quito y Guayaquil, Antioquia, Cartagena, Santa Marta, Río del Hacha, Maracaibo, Caracas, Cumaná, Guayana, Islas de Trinidad y Margarita y Río Orinoco.

Una vez lograda la separación definitiva de España (1819), se inició la organización de la República. En un comienzo, Colombia —la Nueva Granada— se unió a Venezuela y Ecuador —antiguo Quito—, para formar la Gran Colombia (1821-1830). La idea de esta república estuvo asociada, desde un comienzo, con la de unir en un solo bloque a las naciones hispanoamericanas que alcanzaran su independencia, unión que se veía necesaria para fortalecer a las noveles naciones en caso de intentos de reconquista por parte de España y también para facilitar su crecimiento económico.

Francisco de Miranda fue el primero que concibió la creación de una gran nación que comprendiera todos los territorios dominados por los españoles. Según el proyecto de Miranda, esta nación debería recibir el nombre de Colombia, en honor de su descubridor. Simón Bolívar estructuró un proyecto semejante: las repúblicas hispanoamericanas, una vez liberadas, deberían formar bloques políticos regionales. En la Carta de Jamaica, Bolívar expuso su plan de unir Venezuela, Nueva Granada y Quito



División política de Colombia en 1824, con demarcación de fronteras según el "uti possidetis iuris" de 1810. "Atlas geográfico e histórico" de Agustín Codazzi, París, Lahure, 1889. Biblioteca Nacional, Bogotá.

(Ecuador) en una sola república. Este ideal tomó fuerza durante las luchas por la independencia, de las cuales hicieron parte soldados procedentes de los tres países.

En 1830, como consecuencia de una serie de vicisitudes que demostraron la imposibilidad de mantener la unión de tales naciones en un único Estado, se disolvió la Gran Colombia. Entre los factores que contribuyeron a su fracaso se destacan: limitaciones de orden administrativo para asumir las responsabilidades del Estado en tan amplio territorio, conflictos sociales, particularmente entre granadinos —el gobierno central— y venezolanos, la dictadura del Libertador, la oposición y, en últimas, las rencillas de carácter personal e ideológico entre los líderes de cada una de las naciones. Al tiempo de la separación de la Gran Colombia, ésta se dividía en doce departamentos: Venezuela, Apure, Zulia, Orinoco, Boyacá, Cundinamarca, Magdalena, Cauca, Istmo, Ecuador, Guayaquil y Azuay.

Disgregada la Gran Colombia, a la Nueva Granada —Colombia— le correspondieron dos millones de kilómetros cuadrados, aproximadamente; además de su actual territorio, era dueña del istmo de Panamá, de toda la península de la Guajira y de gran parte de la Orinoquia y la Amazonia.

En la actualidad, Colombia posee una extensión de 1 141 748 kilómetros cuadrados y su territorio presenta cinco regiones naturales bien diferenciadas, a saber: en el norte, el Litoral Atlántico, de altitud ordinariamente baja y presencia de numerosos golfos y bahías que abrigan importantes puertos como Cartagena y Barranquilla; al occidente, el Litoral Pacífico, poco habitado y en el que se distinguen dos secciones geográficas divididas por el cabo Corrientes; en el centro, la Región Andina, rectora del poder económico del país; al oriente, los llanos de la Orinoquia; al sur, la Amazonia, que abarca las dos terceras partes de la superficie del país, pero en la que habita sólo el 2% de la población. Además del territorio continental, forman parte de Colombia el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y la isla de Malpelo, así como las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen (artículo 101, inciso 3, Constitución Política).

COMPONENTES DEL TERRITORIO

Como lo señalaba Hans Kelsen, el territorio del Estado, como ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional, no es una superficie, sino un espacio de tres dimensiones. La validez, lo mismo que la eficacia del orden jurídico nacional, se extiende tanto a lo largo y ancho, como también en altura y profundidad. Por lo tanto, además del suelo, al territorio de un Estado lo integran igualmente el subsuelo, el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma submarina.

En este orden, la Constitución colombiana de 1991, artículo 101, preceptúa en el título III, capítulo 4, que junto con el suelo «también son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional o con las normas colombianas a falta de normas internacionales».

El suelo o territorio continental

Constituido por la superficie terrestre de la zona que abarca el territorio del Estado, el suelo o territorio continental generalmente es la parte que se demarca físicamente. Sus alcances involucran las nociones de límite y frontera, donde la última hace referencia a un territorio o espacio terrestre identificable, cuya dimensión se determina a través de la medición, de importancia particular en materia económica y de librecambio. El límite, en cambio, es una simple línea divisoria.

Para demarcar los límites de un país se pueden aprovechar los accidentes geográficos existentes en el territorio a delimitar o, ante la ausencia de obstáculos naturales, recurrir al trazado de líneas imaginarias, boyas, murallas, y al uso de paralelos y meridianos.

En cuanto al establecimiento del espacio terrestre sobre el cual un Estado ha de ejercer su soberanía, existen dos criterios básicos: el *uti possidetis iuris* y el *uti possidetis de facto*.

Según el *uti possidetis iuris*, el poder de un Estado debe ejercerse sobre el territorio que se posea conforme a derecho. De tal suerte, los alcances de la soberanía resultan de la ocupación o colonización efectiva sobre un territorio definido y titulado jurídica o legalmente; en este orden de ideas, los conflictos de fronteras deben solucionarse por medio de tratados públicos.

Aunque mucho se ha discutido sobre su origen, para una parte de la doctrina la teoría en mención proviene de los interdictos posesorios del

derecho romano, que consistían en actos judiciales destinados a amparar la posesión transitoria y provisional de un bien inmueble. Otros autores sostienen que su procedencia se encuentra en ciertas cláusulas de antiguos tratados de paz, que acostumbraban consagrar el convenio de retrotraer las cosas al estado anterior a la guerra. Es, en todo caso, un principio legendario del derecho internacional.

En América aparece en 1810, como consecuencia de la independencia de las antiguas colonias españolas. Al finalizar la emancipación, el trazo de las fronteras hispanoamericanas se sustentaba en la doctrina del *uti possidetis iuris*, que afirmaba la validez de los límites administrativos virreinales para la fundación de las naciones libertadas. Desde luego, esta postura creó zonas de fricción y fomentó el nacionalismo basado en sentimientos políticos, que como lo destaca Reihold Zippelius, se constituye en otro de los vínculos que configuran el concepto de nación.

Este criterio, particular en un principio, se generalizó luego y fue reconocido definitivamente por los Estados Unidos de América en 1856, al afirmar como presupuesto establecido de derecho público y de derecho internacional, que al independizarse una colonia europea en América, el nuevo Estado conservaba los límites territoriales de la colonia, ora como gobernaciones, ora como capitanías generales o virreinatos.

Las Reales Audiencias fueron el elemento básico para la conformación de los actuales Estados soberanos de Hispanoamérica. Paraguay, Uruguay y cuatro de los países centroamericanos se asientan sobre gobernaciones. Cuba, Venezuela y Chile se apoyaron en antiguas capitanías generales. El resto de las naciones se organizaron donde antes existían audiencias.

Colombia proclamó el *uti possidetis iuris* como doctrina jurídica para la demarcación territorial en 1819, en el Congreso de Angostura, donde se dispuso que «los límites administrativos señalados por la Corona española para la administración de sus colonias, se transformarán automáticamente en límites de las nuevas repúblicas», principio que reiteró en las Constituciones de 1821, 1832, 1843 y 1886, donde se preveía su aplicación supeditada a la existencia de tratados o convenios aprobados por el Congreso.

El otro sistema para la implantación de la soberanía sobre un territorio es el del *uti possidetis de facto* (posesión por el uso de hecho), que reconoce las fronteras moldeadas por la fuerza, es decir, que la apropiación de la tierra se hace en virtud de su ocupación material. A lo largo de la historia son muchos los casos de los territorios ocupados por la fuerza de las armas o por conquistas o anexiones, y Colombia, entre ellos, ha sido víctima de su aplicación.

Historia de los límites de Colombia

El perímetro del territorio continental colombiano se encuentra limitado al norte por el océano Atlántico (mar Caribe); al este, por Venezuela y Brasil; al sur, por Ecuador y Perú; al oeste, por el océano Pacífico; y al noroeste, por Panamá. La extensión que actualmente posee ha sido objeto de larga historia diplomática que, a criterio de los autores nacionales, generalmente no ha concluido con lo que en justicia y derecho era de esperarse.

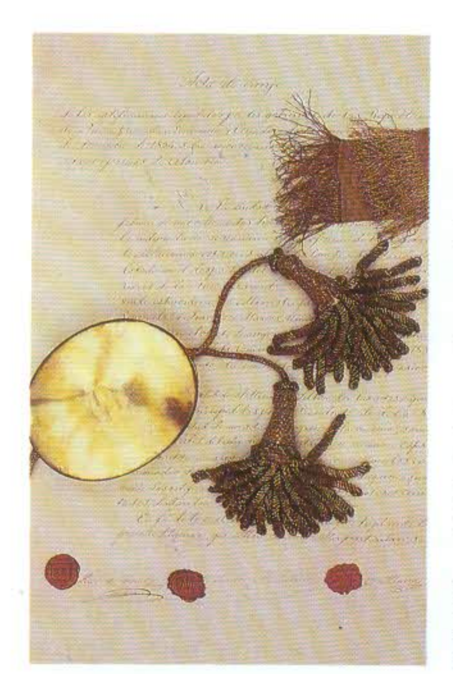
Constitucionalmente, el artículo 101 consagra: «Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el presidente de la República, y los definidos en los laudos arbitrales en que sea parte la Nación. Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el presidente de la República» (Ver síntesis general del señalamiento de las fronteras terrestres en volumen III, p. 145).

Límites con Venezuela

Disuelta la Gran Colombia, se iniciaron las conversaciones para la determinación de las fronteras, que culminaron con la suscripción de un tratado en 1833, para el cual actuaron como plenipotenciarios Santos de Michelena por Venezuela, y por Colombia, Lino de Pombo. En este tratado, Colombia cedía a Venezuela —sin compensaciones de mayor importancia según la doctrina nacional— la parte oriental de la Guajira y una enorme franja en el Orinoco. Sin embargo, mientras el Congreso neogranadino aprobaba el instrumento en 1834, el Congreso de Venezuela lo rechazó bajo el argumento, expuesto por la comisión de la Cámara, de que en 1810 la jurisdicción de la Capitanía General de Venezuela se extendía en el litoral Atlántico hasta el cabo de la Vela, mucho más al occidente del cabo de Chichivacoa, donde el proyectado tratado Pombo-Michelena hacía iniciar la línea fronteriza.



Carta de la Nueva Granada 1832-1856, con su división provincial. "Atlas geográfico e histórico" de Agustín Codazzi. París, Lahure, 1889. Biblioteca Nacional, Bogotá.



Firmas de Lino de Pombo (Nueva Granada) y Santos Michelena (Venezuela) en la Convención sobre repartición de la deuda grancolombiana (diciembre 25 de 1834), ratificada por Vicente Rocafuerte, presidente de Ecuador, en Quito, el 26 de diciembre de 1837. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

Aunque a juicio de los tratadistas más versados en la historia de las fronteras, tanto el tratado mismo como la propuesta venezolana eran inaceptables para Colombia, nuestro gobierno insistió en su ratificación, infructuosamente. Después de siete años se enterró definitivamente el tratado de 1833.

Desde entonces, Colombia propuso la designación de un árbitro para la solución del conflicto que, tras largos años de tentativa y proposición de otras alternativas, fue concertado. El 14 de septiembre de 1881 ambos países suscribieron un tratado de arbitramento *iuris,* donde convenían someter al juicio y sentencia del gobierno de su majestad el rey de España, en calidad de árbitro y juez de derecho, «los puntos de diferencia en la expresada cuestión de límites, a fin de obtener un fallo definitivo e inapelable». La demarcación de las fronteras debía hacerse conforme al *uti possidetis iuris.*

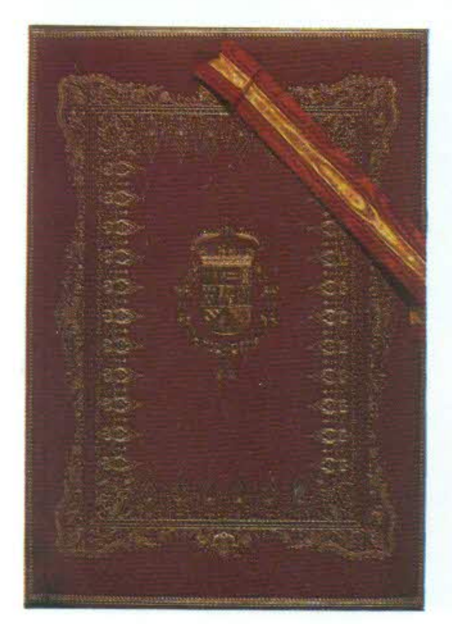
Durante el proceso arbitral murió el rey Alfonso XII (1885). Esta circunstancia dio espacio para la firma del protocolo de febrero 15 de 1886, en el cual los plenipotenciarios de las dos naciones —Carlos Holguín por Colombia y Antonio Guzmán Blanco por Venezuela— acordaron que «el árbitro también [...] pueda fijar la línea del modo que crea más aproximado a los documentos existentes, cuando respecto de algún punto de ella no arrojen toda la claridad apetecida». Con ello, señala Germán Zea Hernández, se cambió peligrosamente el carácter de la decisión, que pasó de ser en estricto derecho a *ex aequo et bono,* quedando en manos de un tercero la alteración del territorio de los países comprometidos.

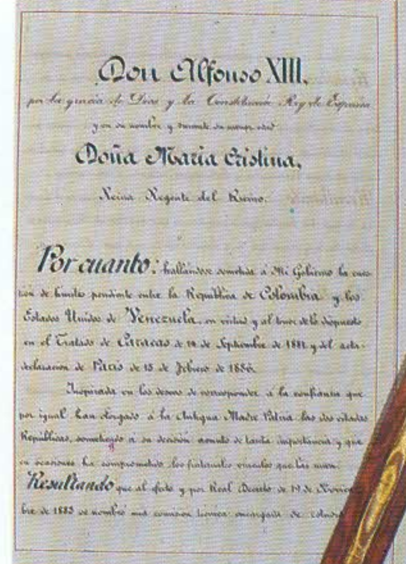

GACETA DE MADRID

PARTE OFICIAL

El Laudo Arbitral de la reina María Cristina en primera plana de la "Gaceta de Madrid", marzo 17 de 1891. Biblioteca Nacional, Bogotá.

La reina María Cristina suscribió el fallo arbitral el 16 de marzo de 1891. Dividía este fallo la demarcación de la frontera entre Colombia y Venezuela en seis secciones: la sección de la Guajira debía determinarse «desde los Mogotes llamados los Frailes, tomando por punto de partida el más inmediato a Juyachí, en derechura a la línea que divide el Valle de Upar de la provincia de Maracaibo y Río de la Hacha, por el lado de arriba de los montes de Oca, debiendo servir de precisos linderos los términos de los referidos montes, por el lado del Valle de Upar, y el Mogote de Juyachí, por el lado de la Serranía y orillas de la mar». Para Colombia el fallo indiscutiblemente fue favorable, también por el señalamiento como frontera nuestra de la margen izquierda del río Orinoco, entre el Meta y el



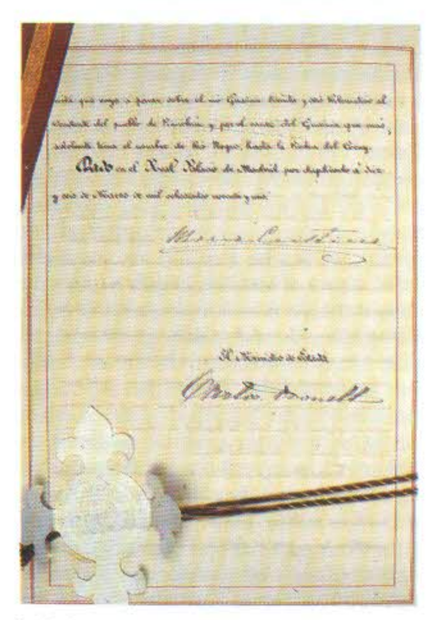

Don Alfonso XIII,

Doña María Cristina,

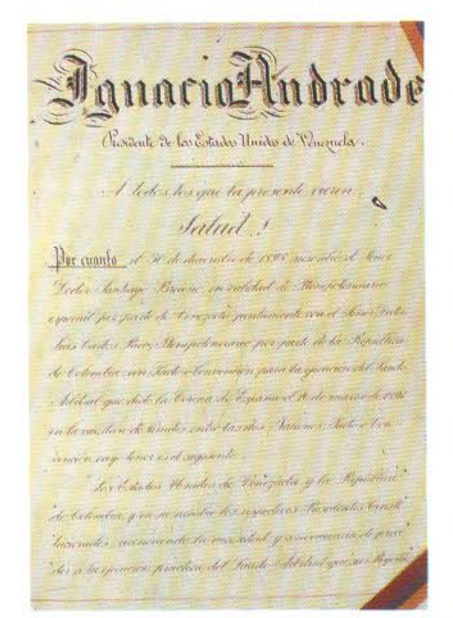
Reina Regente del Reino.

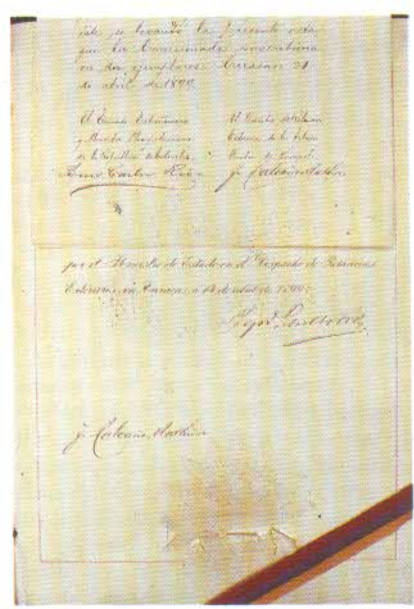
Por cuanto: hallándose sometida á Mi Gobierno la cuestión de límites pendiente entre la República de Colombia y los Estados Unidos de Venezuela, en virtud y al tenor de lo dispuesto en el Tratado de Caracas de 14 de Septiembre de 1881 y del acta-declaración de París de 15 de Febrero de 1886.

Resultando



Cubierta, primera página y firmas de la reina regente María Cristina de España y de su ministro de Estado Carlos O'Donell en el Laudo Arbitral sobre límites entre Colombia y Venezuela, proferido en Madrid el 16 de marzo de 1891. Archivo de la Cancillería, Bogotá.





Ratificación del Tratado Rico-Briceño entre Colombia y Venezuela, sobre ejecución del Laudo arbitral español, por el presidente de los Estados Unidos de Venezuela, Ignacio Andrade Troconis, y firmas de Luis Carlos Rico y Juan Calcaño Mathieu, Caracas, abril 21 de 1899. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

Acta de posesión de miembros de la comisión demarcadora de límites con Venezuela, firmada por Jorge Vélez (canciller), Melitón Escobar Larrazábal, Belisario Ruiz y Alberto Borda Tanco. Septiembre 11 de 1922. Archivo de la Cancillería.

Guaviare. Empero, para efectos de tal decisión, Colombia no tuvo en cuenta alegar sus derechos de navegación con respecto a los ríos comunes, que por principio internacional habría de entenderse libre. Esta circunstancia dio lugar a la alteración del laudo arbitral español y a la pérdida de los derechos que legítimamente había adquirido.

Ante la prohibición de hecho con que Venezuela gravó la navegación del comercio colombiano por los ríos Orinoco y Zulia, nuestro gobierno se vio obligado a celebrar en abril de 1894 un tratado en el que, a cambio de la libre navegación por los ríos Orinoco, Atabapo, el golfo de Maracaibo y los ríos que en él desembocaran —los que cursaban por el territorio de ambos países—, cedía la mitad de la Guajira y cerca de 50 000 km^2 en la región oriental. Con todo, ante el incumplimiento bilateral de lo acordado, ninguno de los dos países sometió este tratado a la consideración de sus cuerpos legislativos. Otro tanto ocurrió en 1896, cuando fue reproducido en un nuevo tratado.

Sólo hasta el 30 de diciembre de 1898, el ministro plenipotenciario de Colombia en Caracas, Luis Carlos Rico, suscribió con el canciller Santiago Briceño el tratado mediante el cual ambas naciones acordaron proceder a la demarcación y amojonamiento de los límites fijados por el fallo arbitral. Amojonadas las secciones no litigiosas y aplazadas aquellas en donde no pudo definirse lo prescrito en el laudo, la comisión mixta interrumpió sus labores con motivo del rompimiento de las relaciones entre Colombia y Venezuela, originado en la declaración del gobierno colombiano de que el vecino país apoyaba la guerra intestina de los Mil Días.

Por esta misma causa, ya de tiempo atrás, la delegación de nuestro país había perdido comunicación con el gobierno central, quedando a merced del general Bernardo Tinedo Velasco, miembro de la delegación venezolana, y único real conocedor de la Guajira. Bajo su dirección, la comisión se había dirigido hacia el sitio denominado "Mecro", que según las informaciones quedaba muy cerca de los Frailes, pero se encontraron por el contrario con el sitio denominado Juyachí. De allí que se escogiera, en su lugar, como sitio adecuado para iniciar la línea demarcadora, unas colinas llamadas Castilletes, situadas al norte de la ensenada que forma la laguna de Cocinetas, en la costa oriental de la Guajira. Esta confusión significó para Colombia la pérdida de cerca de sesenta kilómetros sobre el golfo de Venezuela.

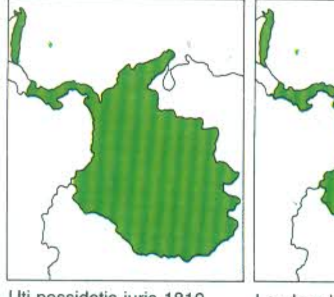


Acta de posesión del general Alfredo Vázquez Cobo como ministro plenipotenciario en Venezuela, firmada por él y por el canciller Francisco José Urrutia. Abril 23 de 1909. Archivo Cancillería.

Después de un sinnúmero de contratiempos diplomáticos, Venezuela procuró la firma de un acta por medio de la cual se establecían las bases de un tratado de navegación, fronteras, tránsito y comercio fronterizo. En esta acta, de junio 2 de 1909, Colombia, a cambio de la libre navegación, cedía 52 000 km^2 de territorio al oriente del país, 1 000 km de ríos navegables y nueve caseríos, bases que siendo a tal punto gravosas y perjudiciales, fueron finalmente rechazadas por el gobierno.

Por otra parte, también surgieron conflictos en torno de la toma de posesión de los sectores que ya habían sido amojonados, puesto que Colombia alegaba la vigencia del derecho, en tanto que Venezuela se oponía por considerar que dicho acto atentaba contra la unidad e indivisibilidad del

EVOLUCION DEL TERRITORIO

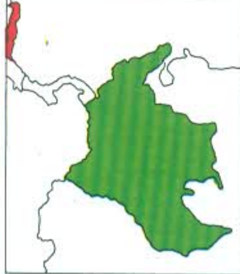

Uti possidetis iuris 1810.


Laudo arbitral español 1891


Separación de Panamá 1903 Tratado Vázquez-Martins 1907


Tratados Suárez-Vernaza 1916 y Lozano-Salomón 1922


Sentencia Consejo suizo 1922


Tratado Esguerra-Bárcenas 1928


Tratado García-Mangabeira 1928


Protocolo de Río de Janeiro 1934


Tratado López de Mesa-Gil Borges 1941


Colombia actual

laudo, que sólo podría hacerse efectivo integralmente. La discrepancia fue resuelta al someter su solución a un arbitraje, designándose como árbitro al presidente de la Confederación Helvética. Además, se estipuló que éste mismo completaría el deslinde y amojonamiento de la frontera, por medio de expertos de su misma nacionalidad.

La sentencia se profirió el 24 de marzo de 1922, siendo favorable a la tesis colombiana. Igualmente, designó una comisión de expertos que tendría el carácter de comisión arbitral, a fin de que trazara la línea divisoria de los territorios en conflicto. Terminada la labor de la comisión, se avanzó considerablemente en la demarcación. La colocación de los hitos señalados llevó a integrar dos comisiones de cada uno de los países, que tras intensas discusiones convinieron finalmente en acuerdo.

Así, por medio del tratado de abril 5 de 1941, rubricado en la Villa del Rosario de Cúcuta por Esteban Gil Borges, Luis López de Mesa, José Santiago Rodríguez y Alberto Pumarejo, Colombia y Venezuela pusieron fin al conflicto de límites terrestres, ratificando el trabajo de las comisiones demarcadoras de 1901, el de la comisión de expertos suizos y el de la que conformaron últimamente las dos naciones. Se consagró, además, a perpetuidad, la libre navegación de los ríos que atraviesan o separan los dos países.

Según el laudo arbitral pronunciado por el gobierno del rey de España, el 16 de marzo de 1891, y el tratado de abril 5 de 1941, los límites de Colombia con Venezuela son, en concordancia con Enrique Gaviria Liévano:

«En la península de la Guajira, desde Castilletes, una línea recta hasta el borde de la laguna de Cocinetas; sigue por el borde de esta laguna hasta el morro de las Calaveras, de donde parte una recta hacia el suroccidente hasta frente al cerro de Guasasapa; de aquí otra recta hasta Matajuna, para continuar al suroeste hasta el alto del Cedro, en el extremo de la cordillera de los montes de Oca; continúa luego por la cima de los montes de Oca y de las serranías de Perijá y de los Motilones hasta el origen del río Intermedio. Desciende después por el curso de esta corriente, que es una de las formadoras del río de Oro, hasta su desembocadura en el río del Norte, por el cual sigue hasta caer al río de Oro y por éste continúa aguas abajo hasta su desembocadura en el Catatumbo; sigue por el río Catatumbo aguas arriba en una corta extensión, hasta donde le entra el caño Tapara; la frontera sigue de aquí en línea recta hasta la confluencia de los ríos Tibú y Presidente, llamada Tres Bocas, recorre luego un corto trayecto de los ríos Presidente y San Miguel, aguas arriba hasta el caño Mitojuan, de donde arranca otra línea recta hasta el río Zulia. De ahí se sigue por el río Zulia, aguas abajo, hasta la boca del río La Grita, por el cual sigue hasta su confluencia con el Guarumito y luego por este río hasta la desembocadura de la quebrada de La China; asciende la frontera por la quebrada de La China hasta su nacimiento, de donde se sigue por una línea sinuosa en el territorio de San Faustino y pasando por cerca de la población de Ricaurte, llega al nacimiento de la quebrada de La Danta, por la que se sigue aguas



abajo hasta caer a la quebrada de Don Pedro y luego por esta última hasta el río Táchira; remonta luego el río Táchira en toda su extensión hasta su nacimiento en el páramo de Tamá; de aquí una línea recta hasta el Boquerón del Oirá y luego por el curso del río Oirá hasta el sitio de La Garganta, en donde recibe las aguas de un río que viene del oeste, y de aquí una línea recta hasta el río Arauca, cuatro y medio kilómetros abajo de la boca de Margua; sigue luego el río Arauca, aguas abajo, en una extensión de 278 kilómetros hasta el punto denominado Las Montañitas, de donde arranca la otra línea recta hacia el sureste hasta un sitio del río Meta, llamado El Apostadero, enfrente de la boca del caño Culebra, y desciende luego por las aguas del Meta, hasta su desembocadura en el río Orinoco; remonta el curso del río Orinoco hasta la desembocadura del Guaviare, por el cual se asciende hasta la boca del Atabapo y luego por este último en unos 100 kilómetros hasta la boca del Guasacavi; de aquí sigue por una línea quebrada, primero exactamente al oeste, luego al suroeste cortando el río Guasacavi y por último norte-sur hasta el río Guainía, por el cual desciende la frontera y luego por el río Negro, hasta el punto situado frente a la Piedra del Cocuy, al oriente de la isla de San José. Longitud de la frontera: 2219 kilómetros».

Límites con Ecuador

En la determinación de la frontera colombo-ecuatoriana no hubo lugar a la aplicación del principio *uti possidetis iuris*, porque Quito no fue declarado territorio autónomo durante la época colonial, sino que permaneció adscrito al Virreinato de la Nueva Granada como presidencia. Con la disolución de la Gran Colombia y el establecimiento del Ecuador como república independiente, surgieron fuertes discrepancias, en razón de que los dos países pretendían los mismos territorios.

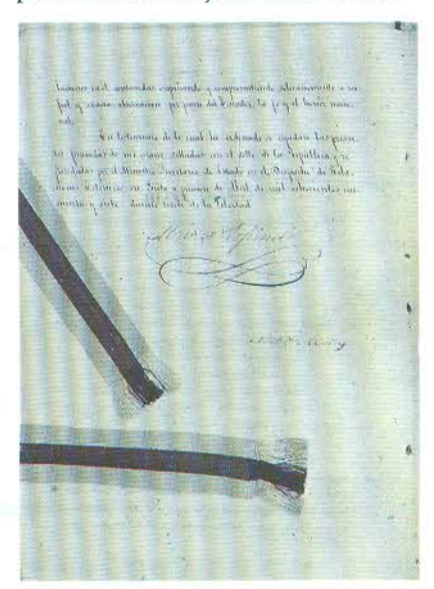
Declarada la autonomía y gobierno propios de los departamentos de Guayaquil, Azuay y Ecuador, el vecino país, queriendo desconocer los límites fijados por la ley 25 de junio de 1824 sobre división territorial, invadió algunas secciones de los actuales departamentos de Cauca y Nariño. Con la autorización que la convención constituyente de la Nueva Granada de 1832 hiciera al Ejecutivo, esta situación intentó resolverse reconociendo la independencia del Ecuador. De tal suerte, se celebró un tratado que disponía la obligación de respetar los límites correspondientes. Pero frente a la inexistencia de acuerdo para la materialización del pacto, el gobierno colombiano declaró la guerra a la república ecuatoriana, el 15 de septiembre de 1832. Bajo la comandancia del general José María Obando, el regimiento colombiano logró evacuar a las tropas ecuatorianas.

El final del conflicto armado trajo como consecuencia la suscripción del tratado de 1834, que señalaba como límites de los dos Estados los previstos en la mencionada ley grancolombiana de 1824, excepto en lo relacionado con los puertos de Tumaco y La Tola, que deberían someterse a arreglo posterior.

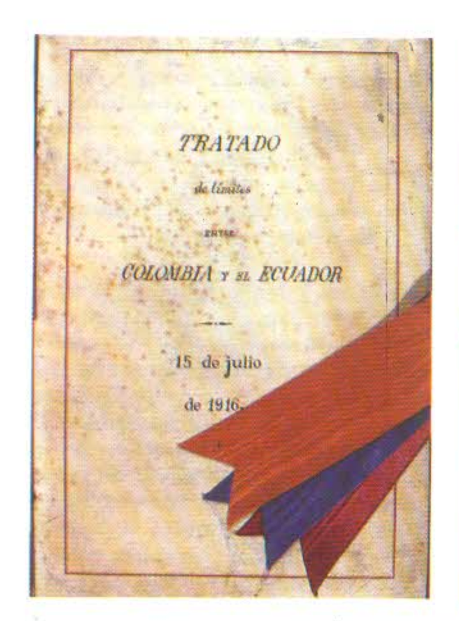
Con motivo de las declaraciones que los insurrectos de la guerra civil del 40 plantearon al gobierno ecuatoriano, acerca de acrecentar sus fronteras sobre el territorio colombiano, se abrió de nuevo la controversia y se hizo necesaria la celebración de un nuevo tratado que, después de varios intentos fallidos, se perfeccionó en 1856. Este tratado ratificó la declaración del de 1834, en el sentido de respetar la delimitación en él fijada hasta que se lograra un acuerdo. Sin embargo, este acto fue negativo para Colombia, pues al contrario del primero, no daba carácter definitivo a los límites trazados.

Agravadas las diferencias entre las dos repúblicas, se pactó en 1858 un arbitramento encargado al gobierno chileno, que nunca se pronunció. Designado otro, en 1904, a nombre del rey de Prusia y emperador de Alemania, también se dispuso que, en el entretanto, las partes conservaban el derecho a resolver el litigio por arreglo directo. Fue entonces cuando se firmó, en 1908, el tratado Betancourt-Andrade, que fijó la línea divisoria de los dos países, acogida finalmente por el tratado de julio 15 de 1916, fir-





Cubierta del Tratado de amistad, comercio y navegación entre Ecuador y Colombia, suscrito por Lino de Pombo y Teodoro Gómez de la Torre, Bogotá, julio 9 de 1856, refrendado en Quito el 1º de abril de 1857 por Marcos Espinel. Archivo de la Cancillería, Bogotá.



TRATADO

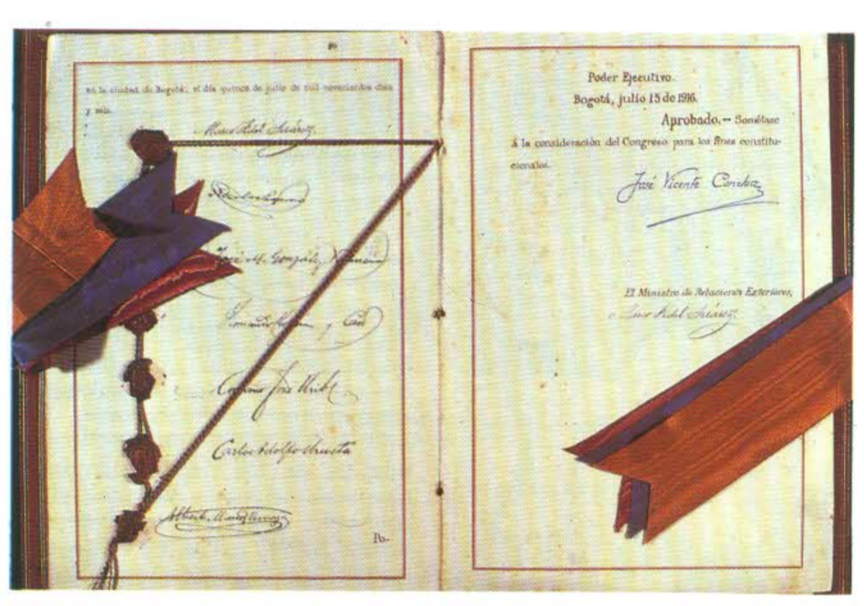
de límites

entre

COLOMBIA y el ECUADOR

15 de julio

de 1916.



Poder Ejecutivo.

Bogotá, julio 15 de 1916.

Aprobado.— Sométase á la consideración del Congreso para los fines constitucionales.

José Vicente Concha

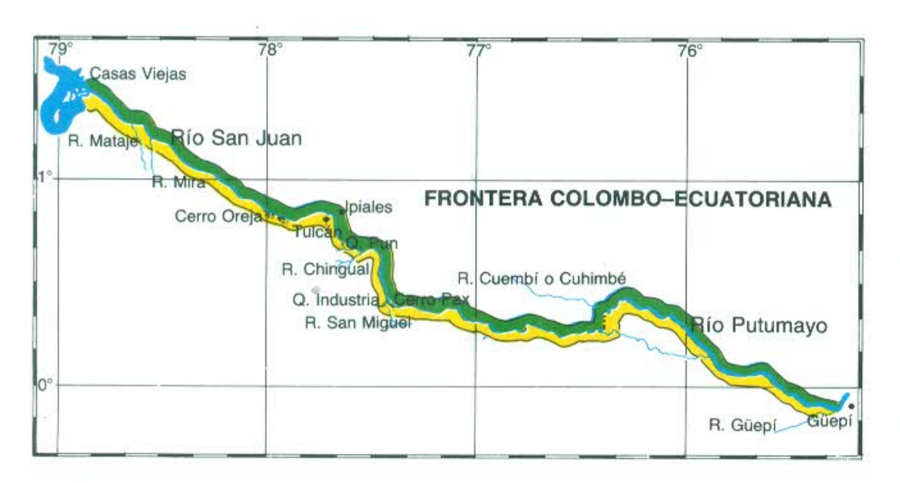
El Ministro de Relaciones Exteriores,

Marco Fidel Suárez

Tratado de límites entre Colombia y Ecuador, suscrito el 15 de julio de 1916. Firmas de Marco Fidel Suárez, Nicolás Esguerra, José María González Valencia, Hernando Holguín y Caro, Antonio José Uribe, Carlos Adolfo Urueta, Alberto Muñoz Vernaza y José Vicente Concha. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

mado por Marco Fidel Suárez, en representación de Colombia, y Alberto Muñoz Vernaza, en representación de Ecuador, con el cual se dio por terminado el diferendo.

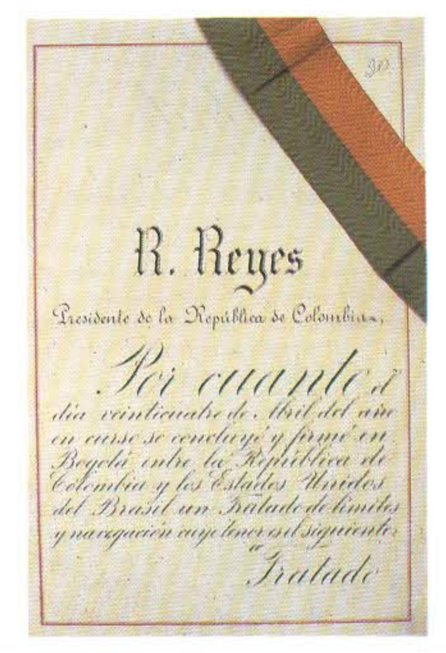
En concordancia con el tratado Suárez-Muñoz Vernaza, Gaviria Liévano consigna así los límites entre Ecuador y Colombia: «Desde un punto del río Putumayo frente a la desembocadura del río Güepí, aguas arriba hasta la desembocadura del río Coembí o Cuhimbé; baja por el meridiano de esta boca en línea recta al sur hasta cortar el río San Miguel o Sucumbios; por el río San Miguel o Sucumbios, aguas arriba, hasta su nacimiento principal en el cerro Pax; de aquí una línea recta al occidente hasta la boca de la quebrada Industria, en el río Chingual o Chunquer, por el cual sigue, aguas arriba, hasta la desembocadura de la quebrada Pun y luego todo el curso de esta quebrada hasta su cabecera; de esta cabecera, siguiendo la cima de la cordillera por los cerros de Troya y de La Quinta; de este cerro continúa por la quebrada Pulcas, que abajo se llama Tejes o Teques, hasta el sitio en donde le cae una quebrada por la margen izquierda; de aquí una línea recta al occidente hasta el nacimiento de la quebrada de El Morro, por la cual desciende hasta su desembocadura en el río Carchi, un poco abajo del puente Rumichaca, entre Ipiales y Tulcán, y por el Carchi, que en sus comienzos se llama Alumbre, aguas arriba, hasta sus cabeceras en el volcán de Chiles y por las cumbres de las serranías hasta la cúspide del cerro de la Oreja; sigue hacia el nacimiento del río Cainacán, por el cual desciende hasta un punto cercano a su desembocadura, frente al origen de la quebrada Pipala, de donde continúa en línea recta hacia el occidente hasta el dicho origen de la Pipala, por la cual desciende, aguas abajo, hasta su desembocadura en el río San Juan, baja por el curso del río San Juan hasta su confluencia con el río Mira, por el cual sigue, aguas abajo, hasta la boca de la quebrada Yarumal; de aquí una línea recta hacia el occidente (paralelo) hasta cortar el río Mataje y por éste, aguas abajo, hasta su desembocadura en el océano Pacífico. Longitud de esta frontera: 586 kilómetros».



Límites con Brasil

Aunque en 1777, por el tratado de San Ildefonso —celebrado entre las Coronas española y portuguesa—, se procuró la solución de las controversias sobre los límites de sus colonias, para la época de la independencia no existía un convenio o tratado efectivo en el cual pudieran basarse las dos naciones para la demarcación de sus fronteras. Por consiguiente, no era posible invocar el principio del *uti possidetis iuris* de 1810, lo que llevó a que el trazado limítrofe se fundara en la aplicación del *uti possidetis de facto*, es





R. Reyes

Presidente de la República de Colombia,

Por cuanto el día veinticuatro de Abril del año en curso se concluyó y firmó en Bogotá entre la República de Colombia y los Estados Unidos del Brasil un Tratado de límites y navegación cuyo tenor es el siguiente:

Tratado



E tendo sido o mesmo Tratado, cujo teor fica acima inserido, approvado pelo Congresso Nacional, o confirmo e ratifico e pela presente o dou por firme e valioso para produzir o seu devido effeito, promettendo cumpril-o inviolavelmente e fazel-o cumprir e observar por qualquer modo que possa ser.

Em firmeza do que, mandei passar a presente Carta que assigno e que é sellada com o sello das armas da Republica e subscripta pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores.

Dada no Palacio do Governo, no Rio de Janeiro, aos quinze dias do mez de Abril ... novecentos e oito.

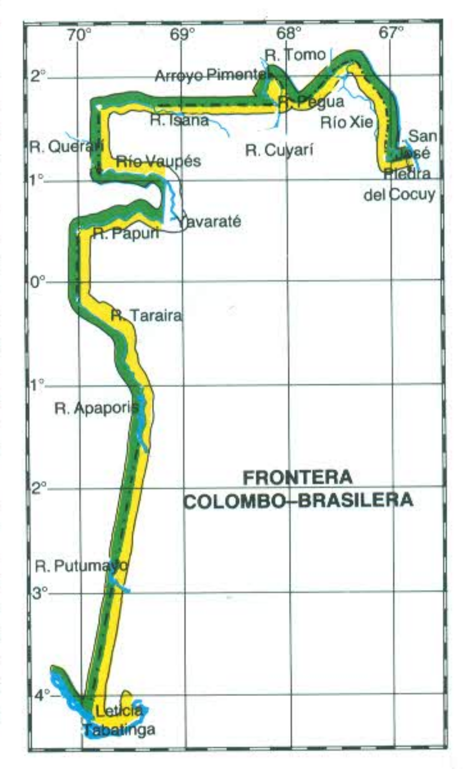
Tratado Vázquez Cobo-Martins de límites con el Brasil y firmas del presidente Afonso Augusto Moreira Penna y su ministro Rio Branco, en Río de Janeiro, abril 15 de 1908. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

decir, conforme a la situación existente entre Colombia y Brasil al tiempo de su emancipación.

Iniciadas las negociaciones hacia 1826, sólo hasta 1853 se firmó el primer tratado de límites, que no logró ser ratificado por el Congreso colombiano, porque desconocía territorios que la línea del tratado de San Ildefonso contemplaba a su favor, e impedía su acceso directo al río Amazonas. En los años que siguieron fueron varios los intentos, pero no se alcanzó a pactar convenio alguno. Finalmente, en 1907, se celebró el tratado Vázquez-Martins, firmado por el ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, general Alfredo Vázquez Cobo, y el plenipotenciario brasileño, Eneas Martins, mediante el cual se definió la frontera con el trazado de la línea entre la Piedra del Cocuy, en el río Negro, y la confluencia del río Apaporis sobre el Caquetá. Fruto de este acuerdo, Colombia cedió al Brasil alrededor de 300 000 km^2 de la Amazonia y la Orinoquia.

Con posterioridad a este tratado, se suscribió en 1928 el García Ortiz-Mangabeira para efectos de la demarcación. Desde entonces, las presiones demográficas, acompañadas de operativos militares en diversos puntos de la frontera, han ocasionado algunos conflictos que, no obstante, no han suscitado mayor interés para los gobiernos de uno u otro país.

De acuerdo con lo previsto en los tratados, los límites entre Colombia y Brasil están determinados, según Gaviria Liévano, así: «Desde el sitio del río Negro, frente a la Piedra del Cocuy, cortando la isla de San José, hasta el margen derecho del mismo río, de aquí una línea recta hasta la



cabecera del río Macacuní, de donde sigue por la serranía que separa las aguas de los ríos Negro y Xié, hasta la cabecera del río Tomo y luego, también por la serranía divisoria de aguas, hasta la cabecera del río Memachí; de aquí desciende por las aguas del arroyo Mayor Pimentel, luego por las del río Ianá y por último por las del río Cuyarí hasta un sitio sobre el paralelo (línea este-oeste) de la boca del río Pegua, recta por la cual se sigue hacia el occidente hasta su encuentro con el río Isana; sigue por el curso del río Isana, aguas arriba, hasta su intersección con el meridiano (línea norte-sur) de la boca del Querarí en el Vaupés y continúa en línea recta, exactamente hacia el sur por el citado meridiano, hasta la mencionada boca del Querarí en el Vaupés, aguas abajo, hasta la desembocadura del río Papurí y asciende por este río hasta el meridiano de la cabecera del río Taraira; sigue en línea recta hacia el sur por este meridiano hasta la cabecera del río Taraira y luego desciende por todo el curso de este río hasta su desembocadura en el río Apaporis; continúa por el Apaporis hasta su confluencia con el río Caquetá y continúa por el curso de este río, aguas abajo en unos 18 kilómetros, hasta un sitio cerca de la isla de Inambú, punto





EL CIUDADANO

Antonio Gutierres de la Fuente

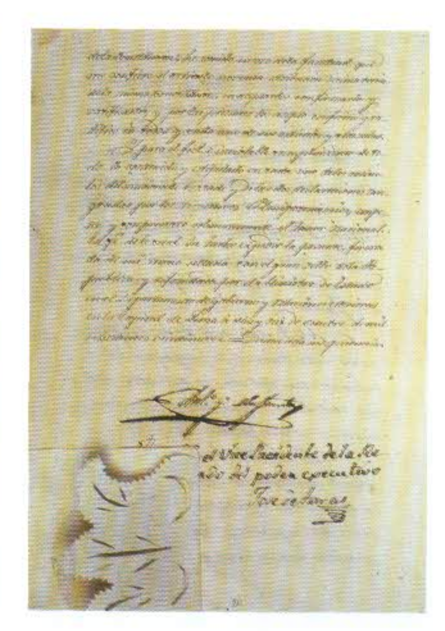
Vice-Presidente de la República

y encargado

del poder ejecutivo

A todos los que la presente vieren

salud.



Tratado de Guayaquil entre Colombia y Perú, del 22 de septiembre de 1829. Firmas del presidente del Perú, Antonio Gutiérrez de la Fuente, y de José de Armas. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

desde donde arranca la llamada línea Apaporis-Tabatinga; sigue la frontera por esta línea recta, cortando el río Putumayo, hasta la cabecera del arroyo San Antonio y por el curso de este arroyo hasta su desembocadura en el Amazonas, entre las poblaciones de Leticia y Tabatinga. Longitud de esta frontera: 1645 kilómetros».

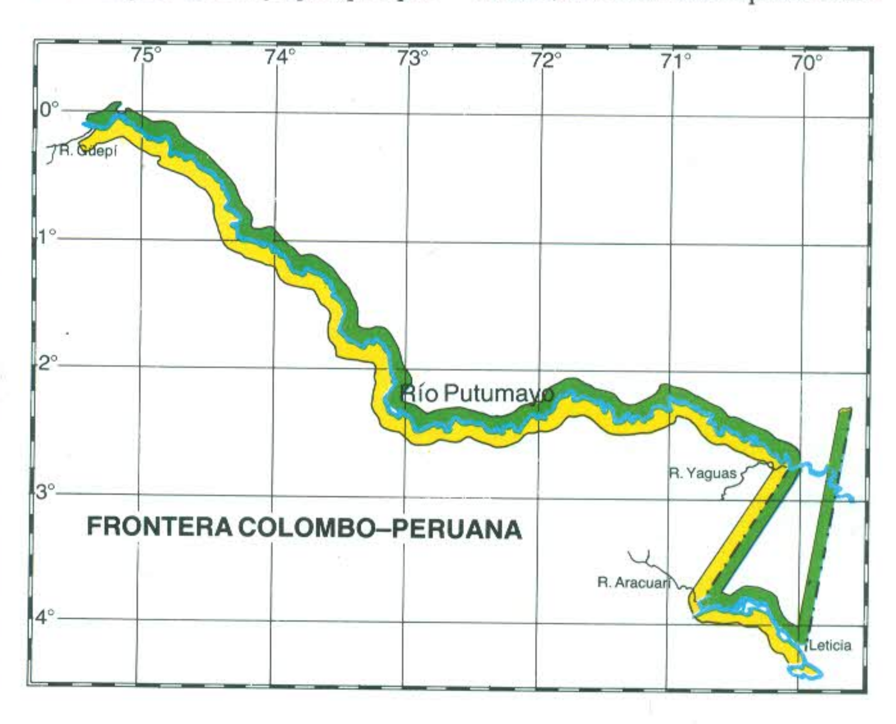
Límites con Perú

Cuando la Corona española decidió restablecer el Virreinato de la Nueva Granada, mediante la cédula real de San Ildefonso, de agosto 20 de 1739, le anexó a su territorio la Audiencia de Quito, segregándola del Virreinato del Perú. La demarcación territorial de los dos virreinatos fue dispuesta mediante la cédula de 1740, que mantenía lo dispuesto por la de 1563, que había creado la Audiencia de Quito, aunque con mejor conocimiento de la región. Las fronteras descritas por dichas cédulas habrían de constituir la base de derecho para la fijación de los límites de las futuras repúblicas independientes.

En 1802 fue expedida una real cédula en la que se otorgaba al Virreinato de Lima la facultad de administrar y gobernar amplias zonas del territorio neogranadino, normatividad de la que se sirvió Perú para alegar derechos sobre tal zona. No obstante, este reclamo era insostenible en la medida en que la disposición de la cédula no era la de segregar de un virreinato a otro un segmento de territorio, sino la de asignar una función estrictamente ejecutiva.

Clausurada la convención de Cúcuta en 1821, que estableció la Constitución grancolombiana, los gobiernos de las dos repúblicas entraron a dirimir sus problemas fronterizos. Las primeras disputas surgieron sobre la región de Guayaquil que, por la formación de la Gran Colombia, hacía parte del territorio grancolombiano. Sin embargo, aun con la intervención del Libertador Simón Bolívar, no fue posible llegar a un arreglo pacífico. Concluida la guerra, en la que resultó triunfante el ejército colombiano, se firmó un convenio de fronteras que no fue respetado por Perú.

Esto llevó a la suscripción del tratado de Guayaquil, de septiembre 22 de 1829, en el cual ambas partes reco-



nocían como límites de sus respectivos territorios los mismos de los antiguos virreinatos, con las solas modificaciones que juzgaran conveniente acordar entre sí, y a cuyo efecto se obligaban desde entonces a hacerse recíprocamente concesiones de pequeños territorios, a fin de determinar la línea divisoria de la manera más natural y exacta. El tratado no tuvo vigencia por la disolución de la Gran Colombia.

El diferendo se prolongó insoluto durante casi todo el resto del siglo, hasta que en 1887 se pactó un arbitramento entre Perú y Ecuador, al que se adhirió Colombia en 1890. Pero el juicio arbitral se adelantó sin su participación, resultando inhibitorio. En 1904 se reiniciaron los diálogos, que dieron lugar a los convenios *modus vivendi*, con los cuales, a juicio de los internacionalistas e historiadores colombianos, nuestro país perdió inexplicablemente una gigantesca porción del Amazonas, que le pertenecía por derecho.

El 24 de marzo de 1922 se celebró el tratado Lozano-Salomón, que definió los límites entre las dos naciones. Pero luego, en 1932, tropas peruanas invadieron la población colombiana de Leticia, con la pretensión de apoderarse del trapecio amazónico (un territorio de 7200 km^2 aproximadamente). El gobierno colombiano, apoyado por la Sociedad de Naciones, se vio obligado a enviar una expedición militar para expulsarlas. El 24 de mayo de 1934, mediante el protocolo de Río de Janeiro, suscrito por Roberto Urdaneta Arbeláez, Guillermo Valencia y Luis Cano, en representación de Colombia, y Víctor Maúrtua, Víctor A. Belaunde y Alberto Ulloa, en representación de Perú, Perú reconoció a Colombia su soberanía sobre la región y ratificó el tratado de 1922.

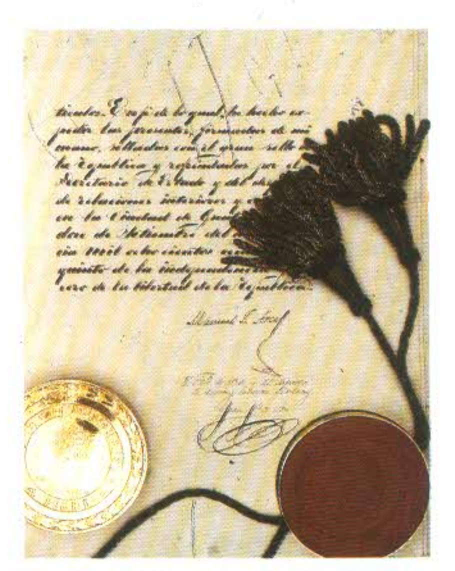
Los límites entre los dos países son descritos por Gaviria Liévano de esta forma: «Desde la boca de la quebrada San Antonio en el Amazonas, sigue el curso del río Amazonas, aguas arriba, y el brazo Tigre hasta la desembocadura del río Atacuarí; de aquí una línea recta hacia el noreste del río Yaguas y sigue por la orilla derecha de este río hasta su desembocadura en el Putumayo y por curso del Putumayo, aguas arriba, hasta un punto situado frente a la desembocadura del río Güepí. Longitud de esta frontera: 1626 kilómetros».

Límites con Centroamérica

Las Provincias de Centroamérica fueron una federación de Estados que nació luego de su emancipación política de España, y que duró hasta 1838. Por ser colindantes con Colombia, fue necesario deslindar los territorios que pertenecían a la antigua Capitanía General de Guatemala y al Virreinato de Santafé.

Para el efecto, el gobierno de Centroamérica nombró en 1824 como ministro plenipotenciario a Pedro Molina. El vicepresidente Francisco de Paula Santander lo recibió y, ante el Congreso de 1825, envió un mensaje sobre la posición de Colombia, en la cual puso de presente la importancia de fijar los límites entre los dos Estados, «no sólo por razones de vecindad, sino por la circunstancia de que algunos extranjeros pretenden especular sobre la costa de Mosquitos, y de que la línea inferior es absolutamente incierta [...] El Ejecutivo, ligado a la ley fundamental de 12 de junio de 1821, ha declarado perteneciente a la República la parte litoral del Atlántico comprendida entre el cabo Gracias a Dios y el río Chagres, dando por nula la colonización que no se ha hecho con permiso alguno ni sometimiento a las leyes colombianas».

Transcurridas las negociaciones, Colombia y Centroamérica firmaron el tratado de 1825, donde convenían vigilar conjuntamente la costa de Mosquitos, y respetar los límites que conforme al *uti possidetis iuris* existían



Tratado entre Colombia y la República de Centroamérica (página final firmada por Manuel J. Arce, Guatemala, septiembre de 1825). Archivo de la Cancillería, Bogotá.



The Colon Starlet.

Panama Raises Standard of Independence

Isthmus Severs Allegiance From Colombia.

NEW REPUBLICAN GOVERNMENT FORMED.

United States Hurrying More Warships to the Isthmus.

Primera plana del "The Colon Starlet". Noviembre 7 de 1903, con la noticia de la independencia de Panamá.

a la fecha del acuerdo, reservándose hacer amistosamente, por medio de una convención especial, la demarcación de la línea divisoria de uno y otro Estados, tan pronto como lo permitieran las circunstancias, o luego que una de las partes manifestara a la otra estar dispuesta a entrar en conversaciones.

En este orden, el artículo 9 del tratado estableció como límites para la Mosquitia, los previstos en la real orden de 1803, mediante la cual parte de la costa de Mosquitos, desde el cabo Gracias a Dios hasta el río Chagres, había sido segregada de la Capitanía General de Guatemala y agregada al Virreinato de la Nueva Granada.

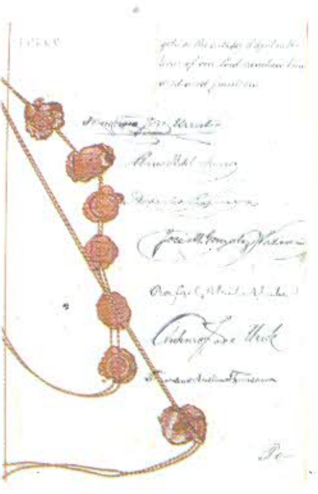
Límites con Panamá

Anexado a Colombia desde 1821, el actual Estado de Panamá hacía parte integral de Colombia, aunque la distancia y las dificultades de comunicación lo mantenían aislado del resto del país. Por esta circunstancia, durante mucho tiempo el gobierno optó por concederle cierta autonomía, hasta que, a partir de 1886, fue incorporado como departamento dependiente del gobierno, dentro de una estructura centralista. No obstante, desde 1835 comenzó a merodear en los proyectos de los gobiernos la idea de la construcción de un canal interoceánico sobre el territorio panameño que, por su situación geográfica y su carácter de istmo, resultaba propicio para este proyecto.

Debido al temor de que los ingleses se adueñaran de la región, de la misma manera como lo habían hecho con Centroamérica, donde existía una ruta posible para la construcción de una vía interoceánica, Colombia firmó en Bogotá el tratado Mallarino-Bildack, de 1846, por el cual entregaba



Tratado entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América para el arreglo de sus diferencias provenientes de los acontecimientos realizados en el Istmo de Panamá en Noviembre de 1903.



Tratado Urrutia-Thomson entre Colombia y Estados Unidos sobre indemnización por la pérdida de Panamá, abril 6 de 1914. Firmas de Francisco José Urrutia, Marco Fidel Suárez, Nicolás Esguerra, José María González Valencia, Rafael Uribe Uribe, Antonio José Uribe y Thadheus Austin Thomson. Archivo de la Cancillería, Bogotá.



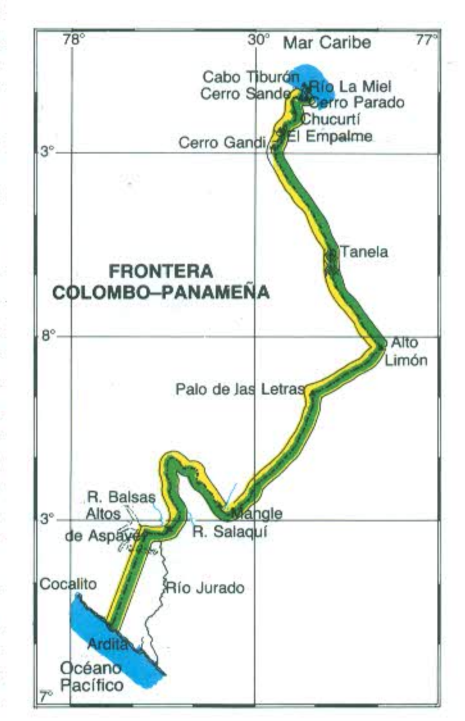


Ratificación del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua por las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos, firmado por Simón Bolívar, en Bogotá, el 14 de septiembre de 1827. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

a Estados Unidos la protección de la soberanía del istmo, acto con el que reconocía su debilidad para defender la zona. Como efecto de este tratado, Colombia celebró en 1848 un contrato con una compañía norteamericana para construir un ferrocarril en el istmo. La vía férrea entró en servicio en 1855, proporcionando enormes ganancias a sus propietarios.

En 1878, bajo la presidencia de Aquileo Parra, se suscribió con una sociedad francesa el contrato para construir un canal por el istmo. La Compañía Universal del Canal Interoceánico de Panamá, de la cual formaba parte Fernando de Lesseps, quien había dirigido las obras del canal de Suez, fracasó en su intento y, tras sucesivas prórrogas del gobierno colombiano para la entrega de la obra, fue disuelta en 1899. Los franceses, que trataban de proteger su inversión, constituyeron la Nueva Compañía del Canal de Panamá, que consiguió permiso para extender los trabajos hasta 1904, a cambio de cinco millones de francos. En realidad, la nueva compañía no intentaba finalizar la construcción, sino ganar tiempo para traspasar la concesión a Estados Unidos, que por aquel entonces estaba interesado en abrir la vía interoceánica por Nicaragua.

En 1901, Colombia inició las negociaciones con Estados Unidos para elaborar un tratado que autorizara el traspaso de la concesión a este país y que cedía a los norteamericanos una franja de tierra a lado y lado del canal. Este tratado fue firmado el 23 de enero de 1903, por Tomás Herrán y el secretario de Estado norteamericano John Hay. El Congreso de Estados Unidos lo aprobó con gran celeridad, mientras que en Colombia el cuerpo legislativo le negó su aprobación por considerar que violaba la soberanía nacional. La negativa colombiana fue rechazada por el gobierno norteamericano, que trató de conseguir su aprobación mediante amenazas.

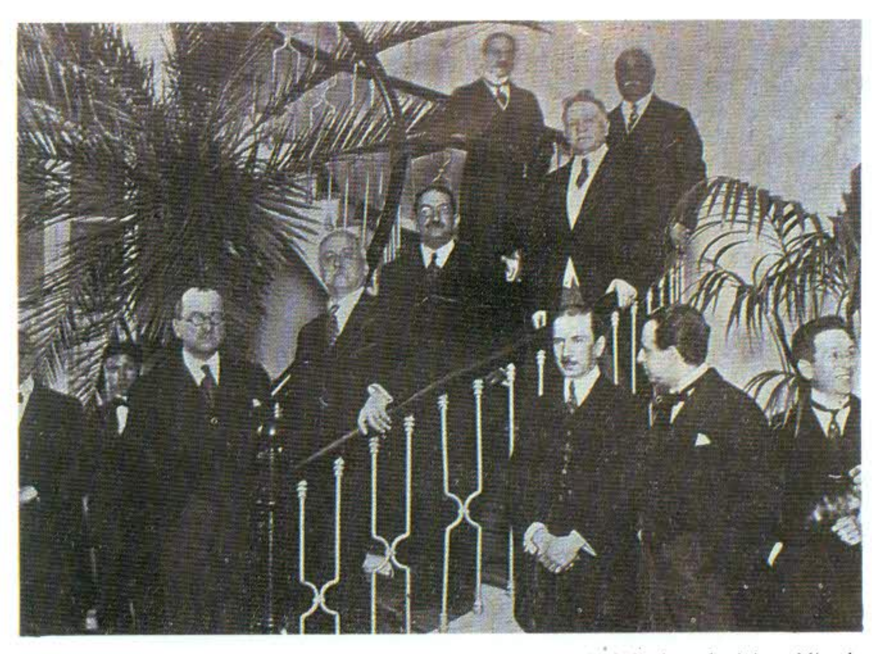


Animada por Estados Unidos, el 3 de noviembre de 1903 una junta de notables proclamó la independencia de Panamá. El movimiento separatista fue apoyado por tropas norteamericanas, que no permitieron el desembarco de fuerzas militares colombianas para controlar la revuelta. El nuevo gobierno panameño firmó con Estados Unidos un tratado que otorgó a este último la soberanía sobre el canal de Panamá.

El 6 de abril de 1914 se firmó el tratado Urrutia-Thomson, por medio del cual Estados Unidos se comprometió a pagar a Colombia 25 millones de dólares como indemnización por la pérdida del territorio panameño, y se restablecieron las relaciones entre ambos países. El 20 de agosto de 1924 el ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Jorge Vélez, y el plenipotenciario de Panamá, Nicolás Victoria, suscribieron un tratado en el que se acordó en definitiva la línea fronteriza con Panamá.

Según Gaviria Liévano, la frontera entre Panamá y Colombia se define así: «Desde un punto de la costa del océano Pacífico, equidistante entre Cocalito y la Ardita, sigue en línea recta hasta los altos de Aspavé; luego por el divorcio de aguas de los ríos Juradó y Balsas, rodea las fuentes del río Salaquí y continúa por toda la cima de la cordillera del

Darién, pasando por los puntos de Mangle, Palo de las Letras, Alto Limón, Tanela y cerro de Gandi, hasta el sitio de El Empalme en el divorcio de aguas entre los ríos Armila y Acandí, por el cual sigue hasta Chucurtí; continúa por la serranía que divide las aguas entre el Chucurtí y el Acandí, pasa por el cerro Sande y por el cerro Parado, en las cabeceras del río La Miel, y termina hacia el norte, cortando el cabo Tiburón por el divorcio de aguas entre las bahías de Zapzurro y La Miel, hasta el extremo noroeste del cabo Tiburón en el mar de las Antillas. Longitud de esta frontera: 266 kilómetros».



Recepción en la legación de Panamá para celebrar la firma del tratado de límites: el ministro Miguel Abadía Méndez, el presidente Pedro Nel Ospina, el canciller Jorge Vélez y Nicolás Victoria Jaén. 1924.

Territorio insular: San Andrés y Providencia y otras islas

El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina está formado por un conjunto de islas, cayos y bancos situados en el mar Caribe. Las principales islas son: San Andrés, Providencia, Santa Catalina, Roncador, Quitasueño, Serrana, Serranilla, Bajo Nuevo y Alburquerque; aparte de las islas Mangles, que también le pertenecían, pero que por virtud del tratado Esguerra-Bárcenas, de 1928, son hoy parte del territorio de Nicaragua. Las islas están localizadas en el mar Caribe, a una distancia aproximada de 750 kilómetros de Cartagena, 200 del este de la costa de Centroamérica y 400 del suroeste de Jamaica.

Durante la época de la Conquista y Colonia, el Archipiélago fue disputado por España e Inglaterra. En 1786, mediante un tratado celebrado en Versalles, Inglaterra se comprometió a evacuar a sus súbditos de la costa Mosquitia y sus islas vecinas. Algunos colonos fueron evacuados, pero otros permanecieron en la isla y solicitaron al gobernador de Cartagena y al virrey de Santafé que les permitieran permanecer en el lugar, para lo cual prometieron vasallaje y sumisión al rey de España. La solicitud fue aceptada en 1792. Entonces, el Capitán General de Guatemala fue comisionado para que asumiera algunas funciones en relación con el control de los súbditos de la Mosquitia y San Andrés, quién, a su vez, subcomisionó el encargo a Tomás O'Neille.

Entre tanto, algunas autoridades de la isla enviaron, el 25 de noviembre de 1802, un memorial al rey de España para que dispusiera sobre la dependencia de San Andrés del Virreinato de la Nueva Granada, y se terminara con la comisión de la Capitanía General de Guatemala. De tal suerte, y con base en los razonamientos expuestos por la Junta de Fortificaciones y Defensa de Indias, el rey expidió la real orden de 20 de noviembre de 1803, que en lo principal dispone: «El Rey ha resuelto que las Islas de San Andrés y la parte de la costa de Mosquitos desde el cabo Gracias a Dios, inclusive, hacia el río Chagres, queden segregadas de la Capitanía General de Guatemala y dependientes del Virreinato de Santafé». Gaviria Liévano comenta sobre el particular que «no puede hallarse una disposición más clara y perentoria: San Andrés y la costa de Mosquitos deben quedar segregados de la Capitanía y dependientes del Virreinato. La real orden de 1803 no tiene otra interpretación. Es una típica cédula de división territorial y no una "comisión privativa" como lo ha sostenido Nicaragua».

En 1807 los ingleses evacuaron la isla y dos años después la Corona aprobó la ocupación completa de las islas, realizada por el virrey de la Nueva Granada. En 1811, la Junta Suprema de la Provincia de Cartagena resolvió encomendarle la administración del Archipiélago a un cabildo municipal. Hacia julio de 1818 la isla fue ocupada por una flotilla de aventureros franceses, encabezada por Louis Aury, quien la dominó durante tres años. A su muerte, los habitantes de San Andrés, Providencia y Mangles se adhirieron a la Constitución de Cúcuta de 1821. El 23 de junio de 1822 se proclamó públicamente la adhesión de Providencia a la República de Colombia. Otro tanto ocurrió el 21 de julio en relación con San Andrés. «No hay duda —comenta Gaviria Liévano— de que si se examina el acto de los habitantes del Archipiélago a la luz del derecho internacional de hoy, estamos en presencia de un genuino ejercicio de la libre determinación de los pueblos.

Por otra parte, el tratado de Unión, Liga y Confederación suscrito por las Provincias Unidas de Centroamérica en 1825, al disponer que se respetarían los límites establecidos por la Corona española (*uti possidetis iuris*), confirmó la soberanía colombiana sobre el Archipiélago.

Desde que se produjo el acto de incorporación espontánea de los habitantes de San Andrés a la República de Colombia, el gobierno dictó disposiciones que garantizaran efectivamente el ejercicio de la soberanía y la integridad del Archipiélago. No obstante, las islas han sido motivo de diferencia entre las repúblicas de Co-

NOMBRES DE COLOMBIA	
Mediados del siglo XV, a partir de la conquista de Wayna Capac	Cundurinamarca
Nombres cartográficos del período de Conquista e inicios de la Colonia	Paria Caribana Castilla del Oro Tierra Firme
1538-1560	Nuevo Reino de Granada
1560-1719	Presidencia del Nuevo Reino de Granada
1719-1723	Virreinato de Nueva Granada
1723-1740	Presidencia del Nuevo Reino de Granada
1740-1810	Virreinato de Nueva Granada
1810-1816	Provincias Unidas de Nueva Granada
1816-1819	Virreinato de Nueva Granada
1819-1830	República de Colombia (Llamada, después, Gran Colombia)
1830-1843	Estado de la Nueva Granada
1843-1858	República de la Nueva Granada
1858-1861	Confederación Granadina
1862-1863	Estados Unidos de Nueva Granada
1863-1886	Estados Unidos de Colombia
Desde 1886	República de Colombia

lombia y Nicaragua, pues a pesar de la celebración del tratado Esguerra-Bárcenas, que define las fronteras de ambos países, firmado el 24 de marzo de 1928 por el subsecretario de Relaciones Exteriores de Nicaragua, José Bárcenas Meneses, y Manuel Esguerra, plenipotenciario de Colombia, donde se reconoce la soberanía de Nicaragua sobre la costa de Mosquitos, entre el cabo Gracias a Dios y el río San Juan, y las islas Mangle Grande y Mangle Chico, junto con la soberanía de Colombia sobre las islas, islotes y cayos que hacen parte del Archipiélago de San Andrés; Nicaragua insiste en que este último es parte integrante de su plataforma continental, aduciendo que el tratado en mención no fue manifestación de la voluntad soberana del pueblo nicaragüense, porque fue firmado bajo el gobierno de Adolfo Díaz, que estaba sometido a la presión y ocupación militar de Estados Unidos. Sin embargo, ningún argumento de los esgrimidos por el gobierno de Nicaragua es digno de prosperar, de conformidad con los principios del derecho internacional público.

Igualmente, en 1900 se produjo el fallo arbitral entre Colombia y Costa Rica, en el que el presidente de Francia, Émile Loubet, a quien le fuera asignada esta función, declaró que «en cuanto a las islas más distantes del continente y comprendidas entre la costa de Mosquitos y el istmo de Panamá [...] que antes dependieran de la antigua provincia de Cartagena, bajo la denominación cantón de San Andrés, es entendido que el territorio de esas islas, sin excepción alguna, pertenece a los Estados Unidos de Colombia». Aunque el fallo no pudo ser ejecutado en su integridad, por razón de la separación de Panamá, lo relativo a los títulos colombianos sobre las islas, islotes y bancos del Archipiélago de San Andrés y Providencia tuvo pleno vigor.

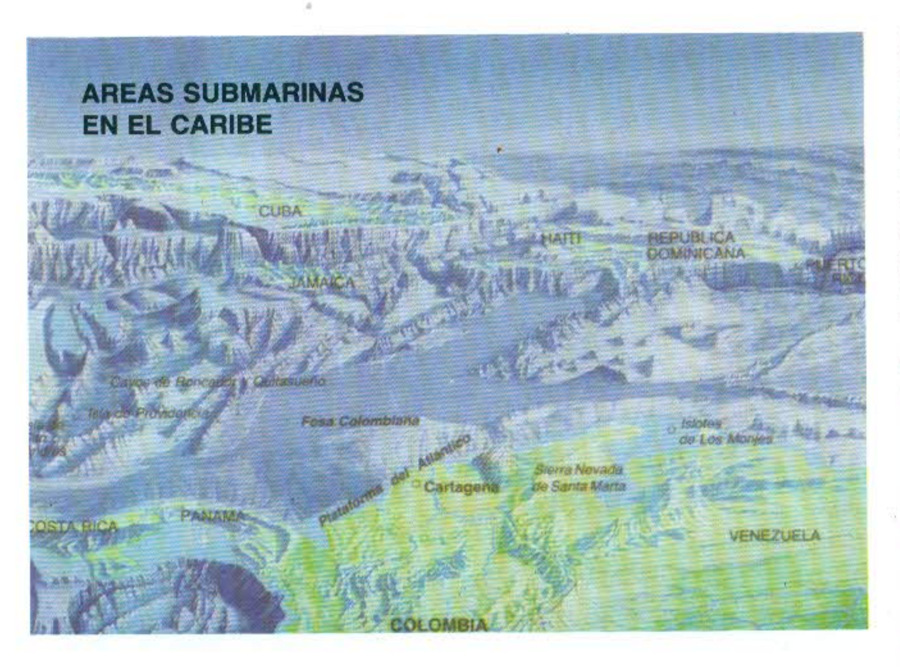
En cuanto a los cayos de Roncador, Quitasueño y Serrana, que no fueron considerados en el tratado Esguerra-Bárcenas, por ser materia de conflicto entre Estados Unidos y Colombia, su pertenencia al territorio colombiano fue predefinida mediante el cruce de notas de abril 10 de 1928, celebrado entre el plenipotenciario Enrique Olaya Herrera y el secretario de Estado Frank B. Kellog. Se determinaba en ellas que la cuestión de la soberanía sobre dichos cayos se mantendría en el *statu quo*, absteniéndose Colombia de objetar el mantenimiento de las ayudas de navegación de Estados Unidos, y este último, de impedir a Colombia la utilización de las aguas que rodean los cayos para la pesca.

Sólo hasta 1970 el canciller colombiano Alfonso López Michelsen propició la terminación del estado indefinido en que se encontraba la soberanía de los cayos, diligencia que concluyó con la celebración del tratado Vázquez-Saccio, firmado por el canciller colombiano Alfredo Vázquez Carrizosa, y el embajador de Estados Unidos en Bogotá, Leonard J. Saccio, el 8 de septiembre de 1972, y aprobado por Colombia mediante la ley 52 de 1972. Este tratado, apunta Gaviria Liévano, fue perjudicial para Colombia, toda vez que el reconocimiento de la soberanía de su Estado sobre los cayos materialmente se desvirtúa frente a las concesiones hechas, sin beneficio a cambio, en materia de tráfico, estancia de buques, ciudadanos y pesca, otorgadas a los norteamericanos.

También hacen parte del territorio insular colombiano, en el mar de las Antillas, los bancos de Rosalinda, Alicia y E.F.E., y en el océano Pacífico, las islas de Gorgona, Gorgonilla y Malpelo (artículo 101, inciso 3, Constitución Política).

EL SUBSUELO

Consecuencia lógica del ejercicio de la soberanía del Estado sobre el suelo es su derecho al subsuelo correspondiente. Debido a la redondez de la Tierra, el subsuelo que corresponde al territorio de un Estado tiene la forma de un cono, con vértice en el centro del planeta. La importancia del subsuelo radica en los beneficios económicos que pueda representar (existencia de minas de carbón, platino, oro, petróleo, etc.). Aunque el Estado se reserva el dominio y la jurisdicción sobre el subsuelo, no siempre ejerce directamente su explotación, sino que la concede a los particulares —nacionales o extranjeros—, bajo una estricta reglamentación.



El artículo 332 de la actual Constitución de Colombia dispone que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes; precepto con el cual reconoce el principio de dominio, pero limitado a lo que conforme a derecho fue otorgado con anterioridad —especialmente títulos coloniales— a particulares. En este orden (artículo 360), la Constitución asigna al legislador la función de determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales (departamentos, municipios, distritos especiales, territorios indígenas) sobre los mismos, y determina que dicha explotación causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía —además de las otras compensaciones que se pacten—, entendiendo por tal la preeminencia o prerrogativa particular y privativa, que sólo se puede establecer en virtud de la suprema potestad que ejerce sobre el subsuelo que le pertenece.

ZONAS MARINAS Y SUBMARINAS

Mar territorial

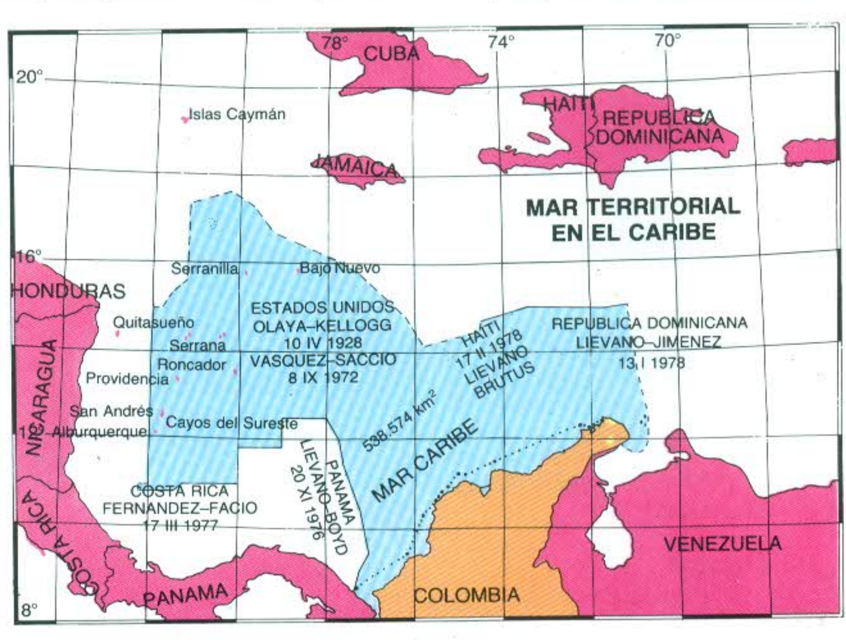
Se entiende por mar territorial aquella franja marítima adyacente a las costas, con anchura predeterminada, que comprende el lecho, el subsuelo y el espacio aéreo de ese mar, en la cual el Estado ribereño ejerce su soberanía. En este sentido, forma parte del territorio estatal.

La determinación del mar territorial involucra en principio dos propósitos: uno político y otro defensivo. Posteriormente, involucra intereses de explotación económica. Se han formulado varias teorías para definir y establecer la relación del mar territorial con el territorio continental. Según la teoría del sistema de la soberanía, a la que adhieren la mayoría de los Estados, el mar territorial es la zona marítima donde la soberanía se ejerce plenamente, salvo en lo relativo a la limitación impuesta por el derecho internacional del llamado "paso inocente" de buques extranjeros, que tienen derecho a atravesarlo sin penetrar en aguas interiores, dirigirse o salir de ellas, siempre y cuando no sea perjudicial o amenace la seguridad del Estado.

El mar territorial es la más antigua de las zonas oceánicas bajo jurisdicción nacional, y su extensión ha variado desde tres hasta doce millas marinas. Durante el siglo XX, la mayoría de los Estados que poseen litoral han querido establecer una zona económica exclusiva, buscando que su mar territorial se extienda hasta el límite de las 200 millas.

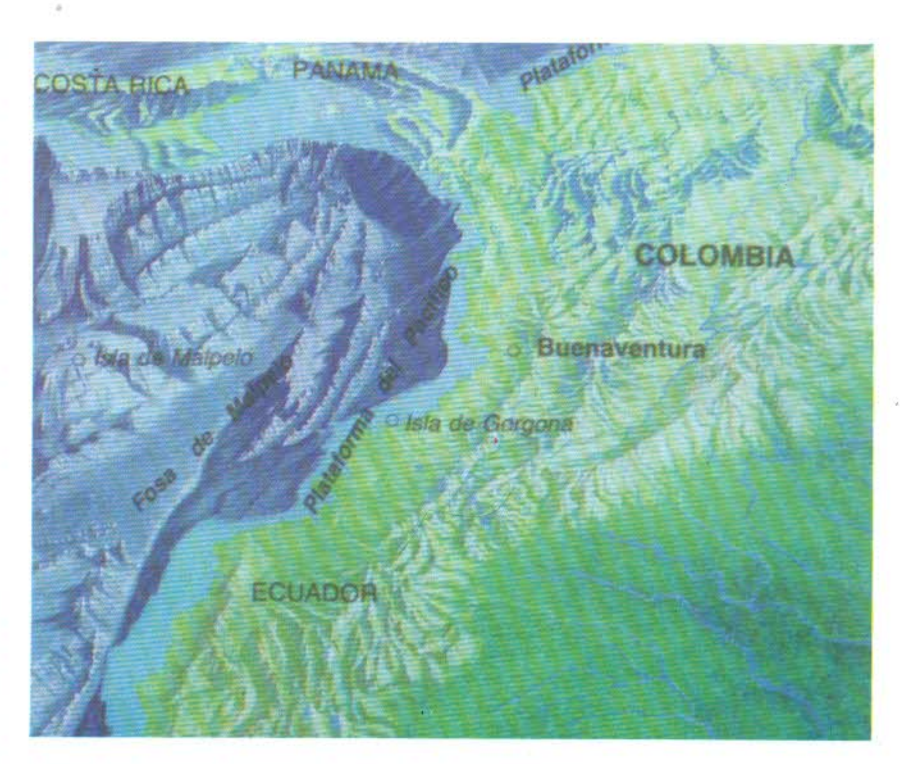
En Colombia, la ley 19 de 1923 consagró por primera vez los límites del mar territorial en 12 millas. En la conferencia de las Naciones Unidas de 1956, Colombia sostuvo la propuesta tendiente a fijar en 12 millas el mar territorial y zona contigua de igual extensión.

La convención sobre el mar territorial y zona contigua adoptada en Ginebra, en 1958, proclamó que «la soberanía de un Estado se extiende fuera de su territorio y de sus aguas interiores a una zona de mar adyacente a sus costas, designada con el nombre de mar territorial» (artículo 1). De consiguiente, los Estados procedieron a fijar los límites del territorio marino unilateralmente, estableciéndose por costumbre las 12 millas.



En 1972 la declaración de Santo Domingo se pronunció sobre la posibilidad de fijar la extensión del mar territorial, por acuerdo internacional, con un límite de 12 millas náuticas de anchura. Finalmente, en la tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre asuntos del mar, de 1982, se logró el acuerdo unánime respecto a la regla de las 12 millas náuticas de mar territorial.

Por su parte, Colombia, mediante la ley 10 de 1978, había establecido de conformidad con la ratificada convención de Ginebra, que el «mar territorial de la nación colombiana sobre el cual ejerce plena soberanía, se extiende más allá de su territorio continental e insular de sus aguas interiores hasta la anchura de 12 millas náuticas o de 22 kilómetros, 224 metros. La soberanía nacional se extiende igualmente al espacio situado sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar». En cuanto al "paso inocente", dispuso : «Los buques de cualquier Estado gozan del derecho de paso inocente a través del mar territorial, conforme a las normas del derecho internacional». Y sobre su medición, determinó: «El límite exterior del mar territorial está determinado por una línea de baja mar a lo largo de la costa. En los lugares en que la costa tenga profundas aberturas o escotaduras, o en las que haya una franja de islas a lo largo de la costa situada en su proximidad inmediata, la medición se hará a partir de las líneas de base rectas que unan los puntos apropiados. Las aguas situadas entre las líneas de base y la costa serán consideradas como aguas interiores; en los golfos y bahías cuyos puntos naturales de entrada se encuentren a una distancia no mayor de 24 millas, el mar territorial se medirá desde la línea de marcación que una los referidos puntos. Las aguas que encierre dicha línea serán consideradas como interiores. Si la boca del golfo de la bahía excediera de 24 millas, se podrá trazar dentro de ella una línea de base recta de esa longitud, que encierre la mayor superficie de agua posible. En los ríos que desembocan directamente en el mar, la línea de base será una línea recta trazada a través de su desembocadura entre los puntos de la línea de baja mar en las orillas».



AREAS SUBMARINAS EN EL PACIFICO

Zona contigua

La zona contigua aparece en este siglo, como el primer intento por extender los límites del mar territorial más allá de las tres millas fijadas originalmente. En la conferencia de La Haya, en 1930, se presentó un proyecto para conceder a los Estados, más allá de la zona de tres millas, una zona de influencia (zona contigua) de nueve millas para el ejercicio de sus derechos. Oficialmente la figura aparece en la convención de Ginebra de 1958, donde se declaró que en una zona de alta mar contigua al mar territorial, los Estados podían adoptar medidas de fiscalización necesarias para prevenir infracciones de sus leyes o reglamentos. En esta convención, la extensión de la zona contigua fue fijada en el límite de las 12 millas, contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide el mar territorial, quedando por consiguiente comprendida en él.

Por su parte, la convención de Naciones Unidas de 1982 la extendió hasta 24 millas náuticas. Sin embargo, Colombia no ha ratificado este último convenio, por lo que formalmente se somete a ejercer tales potestades dentro de la anchura de su mar territorial.

Mar patrimonial o zona económica exclusiva

El reconocimiento de las zonas marinas y submarinas de los países se acrecentó con el desarrollo de la técnica y la ciencia del mar. En el caso particular de la zona económica exclusiva, fue Estados Unidos el que, en 1945, abrió el camino para la reivindicación de zonas marítimas de 200 millas, estimando que era conveniente mantener una zona de conservación en alta mar, contigua a sus costas aptas para la pesca.

Las distintas reivindicaciones unilaterales adquirieron con el transcurso de los años repercusión internacional, por lo cual se hizo necesario pactar acuerdos entre las naciones del mundo para efectos de su definición y reconocimiento mutuo. Aunque ya en las declaraciones de Lima y Montevideo, en 1970, se expresaba la posibilidad de establecer una franja marítima para la explotación de recursos, sin duda fue la declaración de Santo Domingo, de 1972, la que contribuyó con mayor firmeza a la estructuración del poder de los Estados sobre una zona económica exclusiva o mar patrimonial, definida como la zona adyacente al mar territorial y en la cual el Estado ribereño ejerce derecho de soberanía o aprovechamiento exclusivo sobre los recursos naturales renovables o no que se encuentran en el mar.

Formulada con presencia de los países del Caribe, entre ellos Colombia, esta declaración ratificó el recono-

cimiento de que toda nación americana tiene derecho a fijar un mar patrimonial destinado a lograr el máximo desarrollo de sus economías, atendiendo sus características espaciales, geológicas y biológicas, y las necesidades de racional aprovechamiento de los recursos. En cuanto a su extensión, la declaración de 1972 propone que sea objeto de acuerdo internacional, preferentemente de ámbito mundial, y que la suma de esta zona y la del mar territorial, de acuerdo con las circunstancias geográficas, no exceda las 200 millas náuticas.

Colombia, mediante la ley 10 de 1978, estableció una zona económica exclusiva adyacente a su mar territorial, cuyo límite exterior llega a 200 millas náuticas, medidas sobre las líneas de base de donde se determina la anchura de aquél. Su formulación conceptual la distingue jurídicamente de la del mar territorial, en cuanto no constituye el pleno ejercicio de la soberanía para todos los efectos, sino únicamente para el aprovechamiento de los recursos de toda especie en beneficio de la población del país.

La ley 10 de 1978 prescribe: «Establécese, adyacente al mar territorial, una zona económica exclusiva cuyo límite exterior llegará a 200 millas náuticas medidas desde las líneas de base donde se mide la anchura del mar territorial. En la zona establecida [...] la nación colombiana ejercerá derechos de soberanía para efectos de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales vivos y no vivos del lecho y del subsuelo y de las aguas suprayacentes; así mismo, ejercerá jurisdicción exclusiva para la investigación científica y para la preservación del medio marino».

Plataforma continental

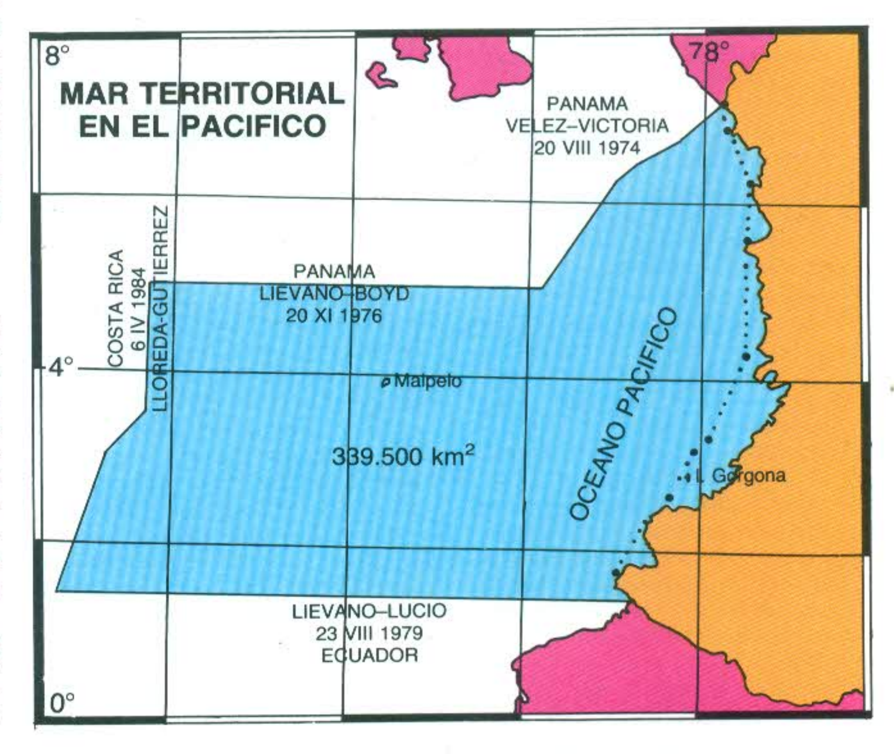
El reconocimiento de la plataforma continental como elemento integrante del territorio del Estado, proviene de los pronunciamientos que en el presente siglo formularon los países para ejercer sobre ella soberanía. Con todo, sus orígenes parecen remontarse a 1760, cuando René Valin formuló el concepto de que la soberanía territorial del Estado debía prolongarse hasta el límite de la tierra sumergida, es decir, la plataforma.

La plataforma continental o zócalo submarino es considerado como la prolongación submarina del continente o tierra de la nación ribereña sumergida en el mar. Desde el punto de vista jurídico aparece, en torno de la pertenencia del mar, una nueva dimensión: la profundidad; hasta entonces el mar era considerado sólo en sentido horizontal. A partir de este momento, se inician toda clase de pronunciamientos unilaterales asumidos por un gran número de naciones, que consideran la plataforma continental como una extensión natural del territorio de su Estado.

En la declaración de Montevideo sobre el derecho del mar se afirma la potestad soberana que tienen los países ribereños de conservar y explotar los recursos naturales de sus plataformas. No obstante, la primera codificación multilateral es la Convención sobre Plataforma Continental, promulgada en Ginebra en 1958, donde se definen los componentes que la noción integra: el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas, pero situadas fuera del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros, o más allá hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación, y el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de las islas que son o pertenecen al país entendido. Colombia se adhiere a la convención mediante la ley 9 de 1961.

La definición de la convención de Ginebra excluía la zona de plataforma que se hallaba en el mar territorial. Debido a esto y a otra serie de problemas surgidos en torno a la delimitación de la plataforma continental, tuvo lugar la tercera conferencia de las Naciones Unidas (1982), celebrada en Jamaica. En términos de esta convención, la plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial, a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio y hasta el borde exterior del margen continental, o bien, hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia.

La convención de 1982 excluye la línea media para la delimitación de la plataforma continental, prevista en la convención de 1918, lo cual complica las reclamaciones de Colombia a Venezuela sobre la delimitación del golfo de Venezuela. En cuanto a las islas, les reconoce derecho a mar territorial, plataforma continental y zona económica exclusiva. Guarda silencio en lo referente a los archipiélagos oceánicos, lo que se ha interpretado como inmersión en la fórmula de las islas. En lo relacionado con las rocas, se desconoce su derecho a plataforma continental, como lo hacía la conven-



ción de Ginebra. Debido a la supresión de la línea media, Colombia no ha ratificado esta convención.

Alta mar

El alta mar también forma parte del territorio del Estado, en cuanto lo comparte con las demás naciones del mundo como *res communis*. En este sentido, los convenios de 1958 y 1982 consagraron como derechos de todas las naciones de la comunidad internacional la navegación, pesca, instalación de islas artificiales, cables y tuberías submarinos, investigación científica y sobrevuelo.

Aunque Colombia no ha ratificado en estos puntos los convenios, por principio está llamada a ejercer tales derechos.

Límites y extensión de las costas Pacífica y Atlántica

El Pacífico colombiano tiene una longitud de 1300 kilómetros, comprendidos desde la desembocadura del río Mataje, en dirección al norte, siguiendo la costa de los departamentos de Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó, hasta el límite con Panamá.

El océano Atlántico baña las costas colombianas desde el cabo de Tiburón, hacia el este, por las costas de los departamentos de Chocó, Antioquia, Bolívar, Atlántico, Magdalena y la Guajira, hasta el punto de Castilletes, en donde arranca la frontera con Venezuela, en longitud de 1600 kilómetros.

Colombia, adelantándose a los resultados de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, expidió su ley del mar de 1978, y procedió a delimitar con sus vecinos los espacios marinos y submarinos. En desarrollo de esa política se concretaron acuerdos con Ecuador, Haití, República Dominicana y Panamá. Para los convenios respectivos, se tomó como norma para la delimitación —salvo en el caso de Ecuador— la línea media prevista en la convención de Ginebra (1958) sobre plataforma continental, así:

Con Haití: el acuerdo de febrero 17 de 1978, aprobado por la ley 24 del mismo año, convino que la delimitación de áreas marinas y submarinas, la zona económica exclusiva y la plataforma continental se determinaban «por una línea media cuyos puntos son equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial de cada Estado».



Igual ocurre con República Dominicana, de conformidad con el tratado Liévano-Jiménez, suscrito el día 13 de enero de 1978 y aprobado mediante la ley 38 de ese año.

Con Panamá: el tratado Liévano-Boyd, de noviembre 20 de 1976, aprobado por la ley 4 de 1977, establece las fronteras marítimas entre los dos países, tanto en el mar Caribe como en el océano Pacífico. En el primero, la delimitación está constituida por tres líneas básicas: la línea equidistante para delimitar las áreas marítimas correspondientes a las costas adyacentes de los dos países a partir del punto en que la frontera terrestre llega al mar en el cabo Tiburón, afectada simplemente por pequeñas desviaciones indispensables para simplificar el tratado; en relación con el Archipiélago de San Andrés, se utilizó una delimitación basada en paralelos y meridianos; la última parte de la delimitación está constituida por una línea recta, que con dirección noroeste-suroeste se dirige hacia Costa Rica sin cerrarse definitivamente, ya que es necesario ejecutar previamente la delimitación tanto de Colombia como de Panamá respecto a esa república. La delimitación del Pacífico está constituida por dos tramos: la línea equidistante trazada a partir del punto en que termina la frontera terrestre entre los dos países, afectada igualmente por pequeñas desviaciones en beneficio de la simplicidad; y un paralelo geográfico situado a los cinco grados de latitud norte. Esta última línea permite la proyección hacia el occidente de las áreas marinas y submarinas correspondientes a la costa pacífica.

El acuerdo reconoce la libertad de navegación y el paso inocente o de libre tránsito para las embarcaciones que naveguen en las zonas sometidas a las disposiciones internas por ellos expedidas, previsión con la que se reitera tácitamente el propósito de los dos países de preservar el libre tránsito de los buques que utilicen el canal de Panamá.

Con Ecuador: el 23 de agosto de 1975 se celebró en Ciudad de Quito el convenio sobre delimitación de áreas marinas y submarinas y cooperación marítima, aprobado por el Congreso de Colombia con la ley 32 de 1975. Se establece como límite marino entre las dos naciones la línea del paralelo geográfico que «corta el punto en que la frontera internacional terrestre colombo-ecuatoriana llega al mar». Además, para el efecto de que la presencia accidental de embarcaciones de pesca artesanal de uno y otro país no sea considerada como violación de la frontera marítima, se acuerda establecer "más allá" de las 12 millas a partir de la costa «una zona especial de 10 millas de ancho a cada lado del paralelo que constituye el límite marítimo entre los dos países». Igualmente, se conviene respetar las modalidades mediante las cuales cada uno de los países firmantes ejerce actualmente o puede ejercer en el futuro su soberanía o jurisdicción hasta una distancia de 200 millas, y reiteran el derecho que tienen para

proceder al señalamiento de líneas de base rectas para medir la anchura del mar territorial.

Delimitación de áreas marinas y submarinas con Venezuela

Aunque los límites terrestres están plenamente definidos, se mantienen actualmente las diferencias entre Colombia y Venezuela sobre la delimitación de los mares territoriales, zonas contiguas, zonas económicas exclusivas y plataformas continentales pertenecientes a cada una de las naciones en la región del golfo de Venezuela, también llamado Coquivacoa.

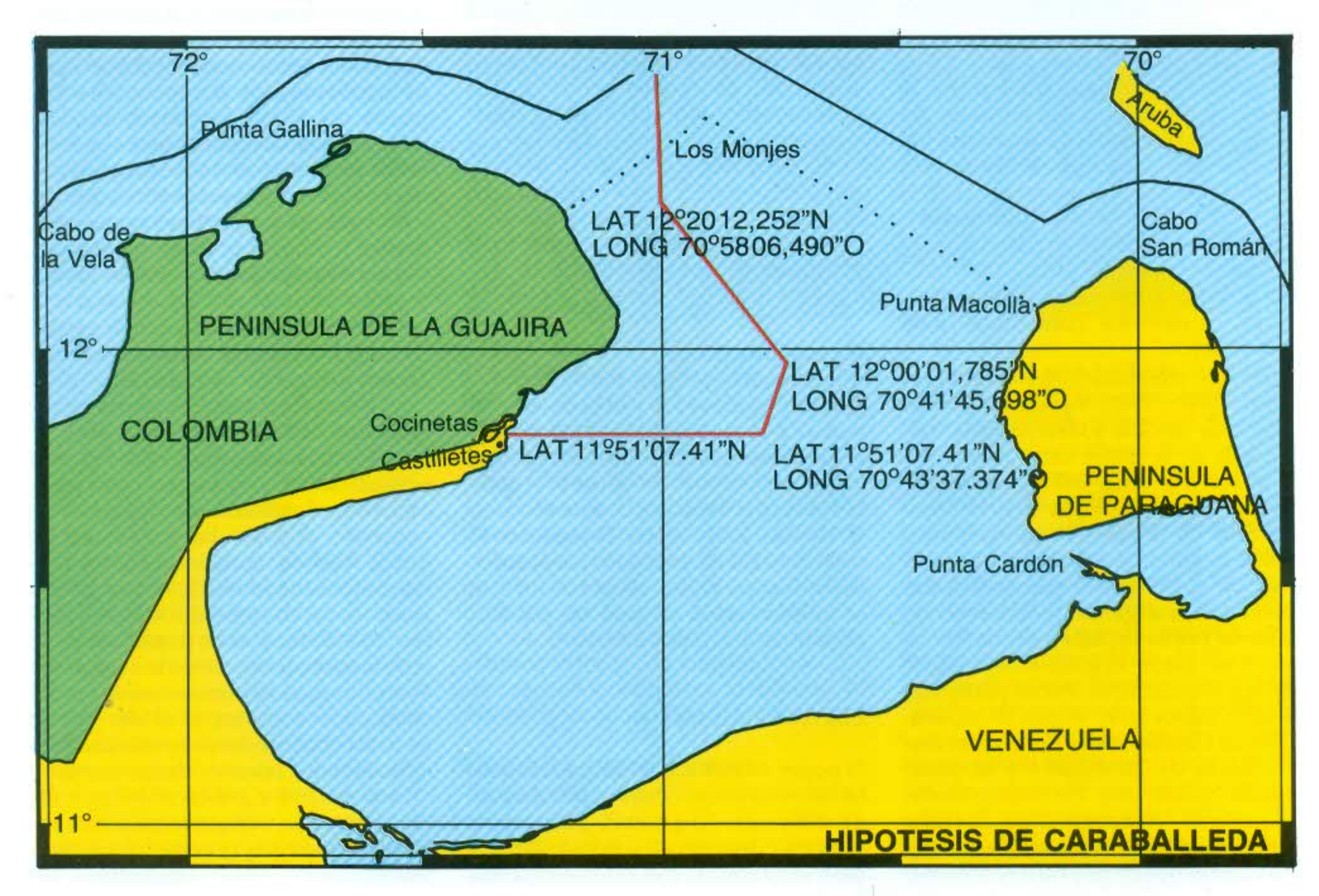
Geográficamente, el golfo está formado por las costas de la península colombiana de la Guajira y la venezolana de Paraguaná; su boca, en la parte más amplia, está localizada entre punta Gallinas y cabo San Román, con una extensión de 100 millas. El golfo abriga dentro de sí pequeños islotes situados a 19 millas de las costas colombianas y 46 de las venezolanas, carentes de vegetación y cuya capacidad para sostener vida económica propia es nula, conocidos como Los Monjes. Al decir de Jorge Mario Eastman, a Colombia le pertenece un 8.5% del golfo y a Venezuela el 91.5% restante.

En 1952 Venezuela reclamó como suyos los islotes de Los Monjes, con motivo de la publicación de la revista *Territorios Nacionales* (órgano del Ministerio de Gobierno de Colombia), en la que se sostenía que por equivocación de eminentes cartógrafos, como Agustín Codazzi, Los Monjes aparecían como venezolanos, siendo colombianos. Venezuela adujo como prueba de su propiedad sobre Los Monjes su protesta de 1856 por el contrato de concesión que hiciera el gobierno colombiano para la explotación del guano en Los Monjes; también invocaba en su favor el hecho de que en 1871 Venezuela había incluido Los Monjes en el territorio de Colón, sin que Colombia hubiese hecho observación alguna.

El 22 de noviembre de 1952, el canciller Juan Uribe Holguín dirigió al embajador de Venezuela en Bogotá, Luis Jerónimo Prieto, una nota en la cual expresaba: «El gobierno de Colombia declara que no objeta la soberanía de los Estados Unidos de Venezuela sobre el archipiélago de Los Monjes y que, en consecuencia, no se opone ni tiene reclamación alguna que formular respecto al ejercicio de la misma o a cualquier acto de dominio por parte de este país sobre el archipiélago en referencia...»

La nota sobre Los Monjes vino a agregar otro elemento antes desconocido en la controversia con Venezuela: la presencia de unos islotes, ahora de propiedad venezolana, frente a la Guajira, y por ende, a dificultar la delimitación del mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental en el golfo. Sin embargo, Los Monjes no generan zona económica exclusiva, ni plataforma continental, a la luz de lo dispuesto en el artículo 121 de la convención de Montego Bay (1982), que dispuso que «las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia, no tienen zona exclusiva, ni plataforma continental». La indiscutible condición de rocas de Los Monjes, sólo da derecho a un mar territorial de 12 millas.

Las negociaciones sobre la delimitación de zonas marinas y submarinas comenzaron por iniciativa de Venezuela, cuando en 1954 su canciller, Aureliano Otáñez, envió al embaja-



dor colombiano en Caracas, Francisco Holguín, un croquis en el que sugería delimitar la plataforma continental en el golfo de Venezuela sobre la base de una línea de prolongación de la frontera desde Castilletes hasta la península de Paraguaná, en Venezuela. En 1966 se adelantaron una serie de conversaciones en las que Venezuela sugirió la proporcionalidad de la costa en la parte interna del golfo de Venezuela, al sur de la línea trazada entre punta Salinas y punta Gorda, y la equidistancia en la parte externa entre Los Monjes y la Guajira. Colombia, a su vez, propuso señalar un mar territorial de 12 millas y una zona contigua de cinco kilómetros para cada Estado, aplicando en el área restante los procedimientos previstos por el derecho internacional sobre delimitación de la plataforma continental cuando no existe acuerdo entre las partes. Estas conversaciones no lograron formalizarse y desde entonces se inició una larga etapa de negociaciones directas mediante comisiones mixtas y encuentros con cancilleres, que por la frontalidad de las posiciones no han logrado acuerdo alguno. Venezuela ha sostenido una línea divisoria entre la costa colombiana de la Guajira y los islotes venezolanos de Los Monjes, combinada con una línea de demarcación que sigue la frontera terrestre, alegando que no acepta el criterio de la línea media, porque sus aguas son tradicional e históricamente venezolanas y, por ende, todo es de su "propiedad". Igualmente, insiste en la prolongación de la frontera a partir de Castilletes y reclama, por fuera de mar territorial, plataforma continental para Los Monjes.

En las conversaciones sostenidas entre 1978 y 1980, Venezuela invocó una tesis insólita y desconocida, nominada de la "costa seca", conforme a la cual, la orilla del mar a donde llegan nuestras playas debería convertirse en la frontera de Colombia sobre el golfo. No se trataba de la línea de Castilletes a punta Salinas, como había sugerido anteriormente, sino de punta Espada a punta Mocoya, y así cerrar el golfo y convertirlo en lago venezolano. Por su parte, Colombia aduce que, según la convención de Ginebra, tiene derecho al mar territorial de 12 millas y a la plataforma continental. De consiguiente, el golfo de Venezuela debe dividirse de acuerdo con la línea media, ya que hay costas opuestas y no hay fenómenos geográficos, geológicos o geomorfológicos que constituyan circunstancias especiales para la delimitación. Sostiene, por lo demás, que la división de mares debe hacerse aplicando el criterio de la línea equidistante que se traza en determinados puntos del litoral.

Jorge Mario Eastman y Marco Gerardo Monroy Cabra han afirmado que los derechos de Colombia en el golfo derivan del hecho de ser nuestro país un Estado ribereño, lo que por disposición del derecho internacional le da derecho a mar territorial, plataforma continental, zona contigua y zona económica exclusiva en él.

La delimitación de los espacios marinos en el golfo debe ser resuelta conforme a las normas expresas del derecho internacional, que prevén diversos mecanismos de solución pacífica, como son los buenos oficios, la mediación, la conciliación, el arbitraje y el recurso a tribunales internacionales, especialmente a la Corte Internacional de Justicia de La Haya. En la medida en que después de tantos años no ha sido posible el arreglo directo, este procedimiento se debe considerar agotado, y Colombia y Venezuela deben acudir a otros medios de solución de controversias, con intervención de terceros como los enunciados. Máxime cuando entre los dos países existe el tratado de no agresión, conciliación, arbitraje y arreglo judicial, suscrito el 17 de diciembre de 1939, donde se expresa que cuando las controversias no hayan sido ajustadas por el procedimiento del arreglo directo, deberá recurrirse a la decisión de terceros.

Aguas interiores

Conformadas por los ríos, lagos, lagunas y golfos, las aguas interiores tienen por su estrecho contacto con el territorio continental un régimen jurídico diferente, en el que sobresale la soberanía absoluta de que dispone el Estado sobre ellas. Destinadas al servicio de la comunidad, los particulares dueños de las propiedades que se encuentran a su vera no pueden abusar de las aguas interiores.

ESPACIO AÉREO

El poder estatal sobre el espacio aéreo ha sido explicado desde varios puntos de vista que, en general, plantean el principio del control absoluto del Estado subyacente, o el establecimiento de un régimen de libertad. Esta última posición, que razonablemente fue la primera en aparecer, se sostenía sobre la base de que el espacio aéreo no es susceptible de ocupación, ni apropiación privada; por esto, ningún Estado podría ejercer soberanía sobre él. Luego se admitió, a través de la teoría de las "zonas intermedias", que el Estado subyacente tenía derecho a ejercer su poder sólo hasta donde físicamente le fuera posible; de allí hacia arriba, existiría una zona de libre circulación.

Las teorías acerca de cerrar el espacio aéreo se abrieron paso después de la guerra Italo-Turca de 1911, ante la amenaza del avión como instrumento de guerra. Finalizada la primera guerra mundial, la Conferencia de Paz de Versalles, en 1919, estipuló que «todo Estado o potencia tiene completa y exclusiva soberanía sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio (metropolitano, colinas y sus aguas territoriales adyacentes)». De ahí en adelante, diferentes convenciones: Madrid, 1926; Habana, 1928; Chicago, 1944, ratifican la teoría de la soberanía absoluta.

La convención de Chicago de 1944, la de mayor relieve en la materia, estableció que los servicios aéreos internacionales regulares sólo podían operar mediante permiso o autorización previa del Estado sobrevolado. Por esta razón, todo lo referente al tráfico aéreo comercial es materia de negociación bilateral. Igualmente, autoriza a los países a cerrar, por razones militares, todo o parte de su espacio aéreo, estableciendo las llamadas zonas prohibidas de vuelo.

El principio de la soberanía exclusiva de los Estados sobre el espacio aéreo nacional se aminora en sus alcances con el establecimiento de cinco libertades del aire, de contenido comercial y de tráfico: a) sobrevolar el espacio aéreo de cualquier país sin aterrizar; b) aterrizar para fines no comerciales; c) desembarcar pasajeros, carga, correos, tomados en el territorio del país cuya nacionalidad posee la aeronave; d) embarcar todo lo anterior con destino al territorio del país cuya nacionalidad posee la aeronave. Por último, el espacio aéreo internacional, que comprende el alta mar y las zonas polares fundamentalmente, aplicando los criterios de las convenciones de 1958 y 1982 sobre alta mar, es patrimonio o *res communis*, a cuyo respecto existe la potestad de sobrevuelo.

Colombia ratificó la convención de Chicago mediante la ley 22 de 1974, entrando en vigor el 30 de noviembre del mismo año. En concordancia, la legislación interna colombiana prevé que el espacio aéreo de Colombia, a reserva de los tratados internacionales que suscriba, está bajo su soberanía completa y exclusiva y lo integran: la base constituida por el territorio de que trata la Constitución Política (artículo 101) y la prolongación vertical de los límites de este territorio y sus aguas jurisdiccionales. En el mismo orden, se establece que el gobierno puede restringir, condicionar o prohibir la navegación aérea sobre determinadas zonas, por razones de interés público (artículos 1777 y 1778 del Código de Comercio).

Espacio ultraterrestre

El espacio ultraterrestre, como patrimonio universal, interesa a todos los países por ser parte de los recursos que poseen para poner al servicio de la nación sobre la cual ejercen su poder.

No obstante la carencia de un régimen jurídico universal aceptable que determine su concepto, la Organización de Naciones Unidas (ONU), por medio de diferentes resoluciones y principalmente del tratado de enero 27 de 1967, que rige las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, dispuso como principios reguladores: que el espacio ultraterrestre no podrá ser objeto de apropiación o reivindicación de soberanía, uso u ocupación por ningún país o Estado; estará abierto en su exploración y explotación a todos los Estados del mundo por igual, pero tales actividades deberán efectuarse en provecho e interés de la comunidad de naciones y de los países que la integran, independiente de su desarrollo económico y científico, y en cumplimiento de las normas y principios que rigen el derecho internacional; la utilización de estos espacios deberá ser parte de los fines pacíficos, quedando prohibido el establecimiento de cualquier tipo de instalaciones militares u objetos de armas nucleares o de destrucción en masa; los Estados serán responsables de los daños causados por el lanzamiento de cualquier objeto al espacio ultraterrestre; tendrá jurisdicción sobre las personas que vayan en los objetos por él lanzados, mientras se encuentren en el espacio ultraterrestre o en los cuerpos celestes; con todo, los astronautas serán considerados como enviados de la humanidad y los Estados partes deberán prestarles toda la ayuda posible.

Aunque no cabe duda de que las perspectivas futuras apuntan indefectiblemente a que el espacio ultraterrestre alcanzará relevancia de primer orden para las organizaciones y economías de todas las naciones, hoy día interesa, por lo que atañe a Colombia, en cuanto con el concepto de espacio ultraterrestre y, de consiguiente, de *res communis*, se quiera involucrar la órbita geoestacionaria.

La órbita geoestacionaria

Físicamente, la órbita geoestacionaria es una curva circular sobre el plano del ecuador, situada a una altura máxima de 35871 kilómetros de la Tierra, con una anchura de aproximadamente 150 km y un espesor de 30 km en sentido norte-sur. Esta circunstancia obliga a sustraerla del concepto de espacio ultraterrestre, pues, al contrario de éste, los segmentos de la órbita son parte integrante del territorio de los Estados que la subyacen. Además, la soberanía se ejerce únicamente sobre las partes de la órbita situada sobre la masa continental de los países, y no respecto de alta mar, donde sí puede considerarse como "patrimonio común de la humanidad". Los derechos de soberanía de Colombia se ejercen sólo respecto de los 609.5 km de segmento que se encuentran sobre su territorio continental.

La órbita geoestacionaria pertenece al sistema de órbitas llamadas geo-

ORBITA GEOESTACIONARIA

ROTACION DE LA TIERRA
D
B
A
MOVIMIENTO DEL SATELITE
22700 MILLAS O 35800 KILOMETROS
C
Orbita geosíncrona

D
ROTACION DE LA TIERRA
El satélite está en F y la estación terrestre está en E
E
B
A
MOVIMIENTO DEL SATELITE
C
F
Orbita menor que la geosíncrona

Satélites en órbitas geosíncronas

Para estar en una órbita geosíncrona el satélite se debe encontrar en una órbita situada a 35800 kilómetros (22000 millas) del centro de la Tierra. Además, debe estar situado en un plano que contenga el ecuador. Este tipo de órbita se representa en la figura viéndola desde arriba. En este tipo de órbita, si la posición de la estación terrestre cambia del punto A al B, el satélite se moverá del punto C al D. Si dibujamos una línea desde el centro de la Tierra que pase por el punto A, se alcanzará el punto C, y de forma similar, si trazamos una línea desde el centro de la tierra que pase por el punto B, tocará en el punto D; con lo cual, se puede deducir que la estación terrestre no ha cambiado de posición con respecto al satélite. Si la antena de la estación terrestre apunta hacia la antena del satélite cuando se encuentra en la posición A, seguirá apuntando a la antena del satélite cuando está en la posición B. Con pequeños ajustes de vez en cuando para corregir la posición de la antena de la Tierra se puede conseguir una transmisión continua con el satélite de forma sencilla.

FUENTE: Texas Instrument Corporation. *Sistemas de Comunicaciones a fondo.*

sincrónicas, lo que significa que su período de rotación es igual al de la Tierra. Se desplaza en una órbita cléptica o inclinada respecto del ecuador, describiendo un círculo alrededor de un punto sobre él, cada 24 horas. Ello implica tener bajo observación una amplia zona de la Tierra, constituyendo esta posibilidad una gran ventaja para la ubicación de satélites. Otro privilegio que posee es el de poder mantener una comunicación constante entre las estaciones terrestres con un solo satélite. Los satélites meteorológicos situados en esta órbita transmiten mayor información que los localizados en menor altitud. Igual ocurre con los satélites de observación que pueden transmitir en forma permanente durante 24 horas. De allí el interés de Colombia sobre la misma.

Sin embargo, estos beneficios no han servido del todo a los países que poseen derechos de soberanía sobre la órbita, por cuanto son en su mayoría subdesarrollados, con poca o ninguna tecnología espacial o de comunicaciones. Por su parte, los países desarrollados, sin contraprestación efectiva de ninguna especie, utilizan indiscriminadamente este espacio, al punto de haberla saturado. En este sentido, el informe 26 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, de 1987, ha establecido que existen 450 posiciones orbitales comprometidas, de las cuales 270 están ocupadas con satélites activos que no pertenecen a ningún país de la órbita.

Esta situación ha llevado a que Colombia, de consuno con otros países interesados, haya reclamado que sobre este tema se establezca una legislación que distinga claramente el fenómeno de esta órbita y el del espacio ultraterrestre, junto con los mecanismos de control para la utilización de uno y otro. Desde la Declaración o Acta de Bogotá de 1976, suscrita además por Congo, Ecuador, Indonesia, Kenya, Uganda, Zaire y Brasil, como observador, Colombia sostiene que la órbita geoestacionaria es un recurso natural sobre cuyo segmento los países ecuatoriales pueden ejercer soberanía, no arbitraria, sino con políticas que presten un auténtico beneficio a sus pueblos y la comunidad internacional en general. En ella no se objetaba el libre tránsito orbital y de las comunicaciones que requerían los satélites autorizados por la Convención Internacional de Telecomunicaciones, cuando éstos transitasen su cielo en vuelo geoestacional, fuera de su órbita geoestacionaria. Empero señalaba que para situar artefactos en el segmento de la órbita geoestacionaria de un país, su funcionamiento y ubicación deberían sujetarse por la ley de dicho país, previa autorización.

En 1984, Colombia, Ecuador, Indonesia y Kenya presentaron ante la Conferencia Mundial Orbital un documento que trata de establecer un régimen jurídico que preserve la órbita geoestacionaria en beneficio de los países en desarrollo, teniendo especialmente en cuenta los intereses o derechos preferenciales de los países ecuatoriales. Este documento es similar a la propuesta presentada por Colombia en 1977, en el sentido de reconocerle a la órbita un régimen análogo al que prevé la Convención del Mar, de 1982, para la llamada zona económica exclusiva.

De su lado, las delegaciones que se oponen a las reivindicaciones de los países ecuatoriales arguyen que la órbita geoestacionaria está sujeta al tratado de 1967 sobre el espacio ultraterrestre, en el sentido de ser patrimonio universal al que tienen acceso todos los países. Finalmente, la Conferencia Mundial Orbital, llevada a cabo en Ginebra en 1985, decidió declararse incompetente para pronunciarse sobre las propuestas ecuatoriales con respecto a la soberanía o jurisdicción sobre los segmentos de la órbita geoestacionaria suprayacente a sus territorios, decisión comunicada a la ONU para que estableciera la competencia de la Subcomisión del Espacio Ultraterrestre, que no ha resuelto aún la controversia.

En los últimos años, la posición de los países que ejercen efectivamente poderes sobre la órbita ha consentido en abogar por un régimen que garantice la utilización racional y equitativa de la órbita geoestacionaria, de conformidad con el derecho espacial vigente y las decisiones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, pero sin que con ello se desconozca el hecho de que la órbita forma parte del espacio ultraterrestre y que, por lo mismo, no puede ser objeto de reivindicaciones de soberanía.

Por su parte, la Asamblea Nacional Constituyente, en ejercicio de su poder, consagró en la Constitución colombiana de 1991 que la órbita geoestacionaria forma parte del territorio patrio, y en este orden, aunque formalmente, por tal ha de tenerse.

El espectro electromagnético

El espectro electromagnético es el campo físico intangible que se encuentra en el espacio aéreo y a través del cual se transmiten las ondas de radio y televisión. Como tal, constituye una propiedad del Estado, que debe ser administrada en concordancia con el reconocimiento de aquellos como servicios públicos y, a su vez, con los derechos de información y las libertades económicas que puedan en su evento involucrarse con el mismo.

El artículo 75 de la Constitución determinó que el espectro electromagnético es un bien público inajenable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado, cuyo acceso y uso debe garantizar en igualdad de oportunidades, conforme a los términos que fije la ley.

Bibliografía

ANDRADE S., FRANCISCO. *Demarcación de las fronteras de Colombia. Historia extensa de Colombia*, Vol. XII. Academia Colombiana de Historia. Bogotá, Lerner, 1965.

CAMARGO, PEDRO PABLO. *La convención sobre el derecho del mar*. Bogotá, Temis, 1984.

GARCÍA, ANDELFO. *Delimitación de los espacios oceánicos*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1987.

GAVIRIA LIÉVANO, ENRIQUE. *Régimen jurídico de la órbita geoestacionaria y el espacio ultraterrestre*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1978.

GAVIRIA LIÉVANO, ENRIQUE. *Derecho internacional público*. Bogotá, Temis, 1988.

GAVIRIA LIÉVANO, ENRIQUE. *Complemento a la Historia Extensa de Colombia*. Bogotá, Plaza y Janés, 1988.

GUHL, ERNESTO. *Las fronteras políticas y los límites naturales*. Bogotá, Fondo FEN, 1991.

LONDOÑO PAREDES, JULIO. *Integración del territorio colombiano. Historia extensa de Colombia*, Vol. IX. Academia Colombiana de Historia. Bogotá, Lerner, 1967.

LONDOÑO PAREDES, JULIO. *Derecho territorial de Colombia*. Bogotá, Imprenta y Litografía de las Fuerzas Armadas, 1973.

LONDOÑO PAREDES, JULIO. *Cuestiones de límites de Colombia*. Breviarios Colombianos. Bogotá, Retina, 1975.

LONDOÑO PAREDES, JULIO. *Tratados de Colombia*. 3 Vols. Bogotá, Kelly, 1982.

URIBE RUEDA, ALVARO. *La batalla del Golfo*. Bogotá, Editex, 1987.

VÁZQUEZ CARRIZOSA, ALFREDO. *Colombia y Venezuela: una historia atormentada*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1987.

ZEA HERNÁNDEZ, GERMÁN. "Proceso de las negociaciones de Colombia para la demarcación y señalamiento de sus fronteras terrestres". En: *Nueva Historia de Colombia*, Vol. III. Bogotá, Planeta, 1989.

Regímenes políticos

Sergio González Rey



Fundadores de la nacionalidad: Francisco de Paula Santander y Omaña, Custodio García Rovira, Liborio Mejía Gutiérrez de Lara, Félix de Restrepo, José Miguel Pey de Andrade, Antonio Ricaurte y Lozano, José Ignacio de Márquez Barreto, Francisco Antonio Zea Díaz, Pedro Alcántara Herrán Martínez de Zaldúa, arzobispo Antonio Herrán, Rufino José Cuervo, Santos Gutiérrez Prieto, José María Vergara y Vergara, Mariano Ospina Rodríguez, Sergio Camargo Pinzón. Paneles de la Independencia y Primera República en el mural histórico de Ignacio Castillo Cervantes (1978-1985). Colegio Mayor de San Bartolomé, Bogotá.

El Estado liberal es el presupuesto histórico y jurídico del Estado democrático, y se caracteriza esencialmente por: el régimen representativo, el principio de legalidad, la garantía y protección de los derechos humanos y el principio de separación de poderes.

El Estado liberal se ha desarrollado en dos regímenes políticos básicos, según el extremo en favor del cual se incline la balanza cuyo punto neutro es el equilibrio entre los poderes parlamentario y presidencial.

El régimen parlamentario presenta las siguientes características generales:

a) Dualismo del poder ejecutivo. A la cabeza del poder ejecutivo se encuentran: un jefe de Estado, cargo honorífico, simbólico y sin poder político real; y un jefe de Gobierno, jefe del gabinete, que detenta en parte el poder político y depende políticamente del parlamento.

b) Colaboración de poderes. Existe entre los poderes una marcada interdependencia, que se manifiesta principalmente en la gran responsabilidad política del gabinete respecto al parlamento (por medio de la censura, el parlamento puede obligar al gabinete a dimitir), contrarrestada por el derecho de disolución del parlamento por parte del gobierno.

c) Preeminencia política del órgano parlamentario, fundamentada en su elección mediante sufragio universal.

El régimen presidencial tiene su forma "clásica" en el de Estados Unidos, y se diferencia del anterior por lo siguiente:

a) En el presidente se reúnen las funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno. Nombra y remueve libremente a los ministros, que son sólo sus consejeros y colaboradores, pero que no integran un cuerpo de decisión de las características del gabinete del sistema parlamentario.

b) Existe un régimen más estricto de separación de poderes, con controles, pero sin interdependencia.

c) Supremacía del presidente —que es elegido popularmente— sobre el Congreso, amplificada en gran proporción cuando el Estado se convierte en intervencionista.

Se ha acuñado el vocablo "presidencialismo" para significar el régimen político inspirado en el de Estados Unidos y aplicado con algunas

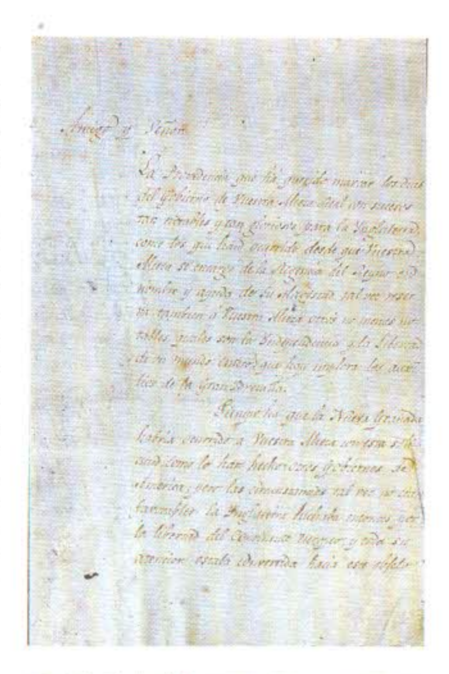
variaciones —para unos "deformaciones", para otros simplemente resultado del proceso de adaptación de instituciones políticas ajenas en sociedades económicamente subdesarrolladas— en Estados del Tercer Mundo, generalmente de América Latina. Diversos autores ponen de presente la tendencia universal hacia el acrecentamiento de las atribuciones gubernamentales, generado por múltiples factores, por ejemplo, la magnitud del Estado, el aumento de la población (gobernados) y sus consecuencias en la psicología social, la personificación del poder (las instituciones opacadas por la imagen del hombre que las representa temporalmente), y otros. Sin embargo, la mayoría de los autores, sobre todo europeos, identifican el presidencialismo con la dictadura, el militarismo y la inexistencia de garantías y libertades o, cuando menos, ven estos elementos como ingredientes necesarios de este régimen político.

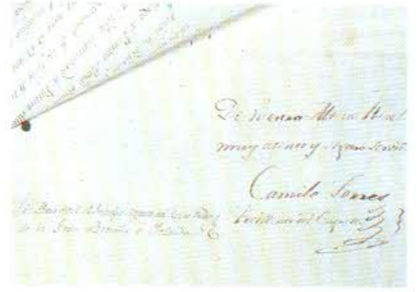
El presidencialismo se ha caracterizado por la excesiva relevancia de la figura del presidente, por el debilitamiento de los poderes del Congreso y por el consecuente fortalecimiento del órgano ejecutivo del poder público, fenómeno descrito con el término médico "hipertrofia" (desarrollo exagerado de los elementos anatómicos de un órgano, sin alteración de la estructura de los mismos, que da por resultado un aumento de peso y volumen del órgano, con la consiguiente perturbación funcional).

Aquí emplearemos el término presidencialismo dentro del marco de un régimen constitucional y describiremos su evolución en Colombia básicamente desde una perspectiva jurídica, atendiendo a sus múltiples matices.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS HASTA 1886

El siglo XIX fue para Colombia, y en general para América Latina, el siglo de las grandes y difíciles decisiones desde el punto de vista constitucional. La sociedad, ya libre de ataduras, debía articular una Constitución propia, definiendo las características esenciales del nuevo Estado, especialmente en ciertos aspectos críticos, como el carácter laico o confesional, el federalismo o el centralismo, y la separación de poderes.





Camilo Torres

Carta autógrafa de Camilo Torres, presidente del Congreso de la Nueva Granada, al príncipe regente de Gran Bretaña (el futuro Jorge IV) solicitando apoyo para la independencia. Tunja, abril 9 de 1814. Archivo Cancillería.

Tres fuentes principales contribuyeron a moldear las nuevas instituciones: de España se había heredado la cultura del confesionalismo y el autoritarismo, que se manifestó en la organización de un Estado confesional y en la inclinación de algunos sectores hacia la instauración de una monarquía; de Estados Unidos se tomó el régimen presidencial, y de Francia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que inspiró la forma jurídica de separación de los poderes.

En cuanto a la institución presidencial, surgieron dos sectores: por una parte, quienes proponían un amplio sistema de libertades y garantías, asegurado con una efectiva separación de poderes y un sistema de control al Ejecutivo; y por otra, quienes acostumbrados a la monarquía española y siguiendo la estructura militar de los ejércitos libertadores, se inclinaban hacia un presidente fuerte —ojalá vitalicio— y un sistema de libertades restringido.

El fantasma de la reconquista influyó bastante en la adopción inicial de un Estado unitario y un cúmulo de facultades —ordinarias y extraordinarias— al Ejecutivo, que desequilibró a su favor la balanza del poder. Como antecedente de la Constitución de 1821, el Congreso de Angostura dictó en febrero 26 de 1819 un reglamento sobre el gobierno del Estado que, motivado por la necesidad de conferir al jefe de las operaciones militares una «autoridad y facultades extraordinarias», otorgó efectivamente al presidente de la República autoridad «absoluta e ilimitada en la provincia o provincias que fueron teatro de sus operaciones».

Constitución de 1821

El 17 de diciembre de 1819 se firmó la ley fundamental de la República de Colombia, que sirvió de base para la de la unión de los pueblos de Colombia (julio 12 de 1821), y que a su vez dio origen a la Constitución de la República de Colombia. El Congreso General, en el mensaje mediante el cual presentó la Carta a los colombianos (30 de agosto de 1821), manifestaba su inspiración francesa y su inclinación presidencialista: «En ella encontraréis que sobre la base de unión de pueblos que antes formaron diferentes Estados, se ha levantado el edificio firme y sólido de una nación cuyo gobierno es popular, representativo, y cuyos poderes legislativo, ejecutivo y judicial, exactamente divididos, tienen sus atribuciones marcadas y definidas, formando, sin embargo, un todo de tal suerte combinado y armonioso, que por él resultan protegidas vuestra seguridad, libertad, propiedad e igualdad ante la ley. El poder ejecutivo en una sola persona, a quien toca velar por la tranquilidad interior y seguridad exterior de la República, tiene todas las facultades necesarias para el desempeño de su elevado encargo [...] es como un Sol cuyo calor benéfico, extendido por todo el territorio de la República, contribuye a sembrar las preciosas semillas de nuestra felicidad y prosperidad».

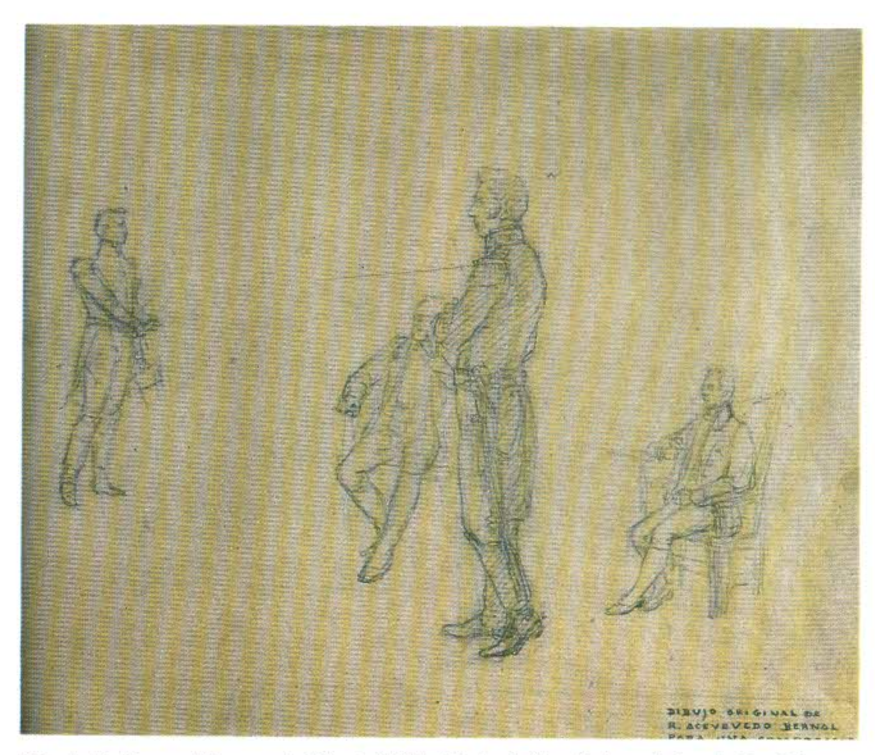
La Constitución de 1821 dividía el poder supremo en legislativo, ejecutivo y judicial (artículo 10) y establecía el sufragio restringido e indirecto: en las asambleas parroquiales se votaba

por el elector del cantón, la elección duraba ocho días, al cabo de los cuales las asambleas debían ser inmediatamente disueltas, so pena de constituir atentado contra la seguridad pública (artículo 25). Los electores nombrados por el cantón conformaban la asamblea electoral, que se reunía cada cuatro años y elegía al presidente y al vicepresidente de la República, con el voto de las dos terceras partes de los electores; si ninguno reunía esta mayoría, el Congreso elegía entre los tres candidatos con más sufragios a su favor, pero si en este evento ninguno alcanzaba a obtener las dos terceras partes de votos, el Congreso contraía la votación a los dos candidatos con mayor número de votos.

Debe destacarse el hecho de que en esta Constitución aparece el antecedente de la institución de las facultades extraordinarias, que ha sido una de las principales fuentes del fortalecimiento del Ejecutivo. El artículo 55 dice: «Son atribuciones exclusivamente propias del Congreso: 25) Conceder durante la presente guerra de independencia al poder ejecutivo aquellas facultades extraordinarias que se juzguen indispensables en los lugares que inmediatamente están sirviendo de teatro a las operaciones militares, y en los recién liberados del enemigo; pero detallando en cuanto sea posible y circunscribiendo el tiempo que sólo será el muy necesario».

El presidente era elegido para un período de cuatro años, responsable por su conducta manifiestamente contraria al bien de la República, y reemplazado por el vicepresidente en faltas temporales y en caso de muerte, destitución o renuncia. Podía nombrar toda clase de ministros y agentes diplomáticos, pero con previo acuerdo y consentimiento del Senado.

La Constitución de 1821 consagraba otras dos instituciones que con el tiempo servirían de fundamento al presidencialismo: la facultad presidencial para expedir órdenes de arresto cuando la seguridad de la República lo exigía (artículo 126); y el germen del estado de sitio, redactado en el artículo 128: «En los casos de conmoción interior a mano armada que amenace la seguridad de la República, y en los de invasión exterior repentina, puede [el presidente], con previo acuerdo y consentimiento del Congreso, dictar todas aquellas medidas extraordinarias que sean indispensables y que no estén comprendidas en la esfera natural de sus atribuciones. Si el Congreso no estuviere reunido tendrá la misma facultad por sí solo; pero le convocará sin la menor demora, para proceder conforme a sus acuerdos. Esta extraordinaria autorización será limitada únicamente a los lugares y tiempo indispensablemente necesarios». Esta atribución creció inmediatamente, pues, por decreto de mayo 12 de 1824, se amplió su posibilidad de uso al evento en que existiesen datos fundados de que la invasión exterior estuviera próxima a verificarse.



Antonio Nariño en el Congreso de Cúcuta (1821). Dibujo de Ricardo Acevedo Bernal. 21 x 32 cm. Casa Museo 20 de Julio, Bogotá.

El mando político de cada departamento se confiaba a un intendente, «agente natural e inmediato» del presidente; y en cada provincia existía un gobernador subordinado al intendente, pero nombrado por el presidente.

Es conveniente resaltar el pensamiento de Simón Bolívar en torno al presidencialismo, pues sus ideas, que aún se estudian y discuten profusamente, tenían gran eco en la sociedad, donde quienes no lo odiaban a muerte, lo veneraban como héroe libertador. En el mensaje con que presentó su proyecto de Constitución al congreso constituyente de Bolivia, se lee: «El presidente de la República viene a ser en nuestra Constitución como el sol, que firme en su centro da vida al universo. Esta suprema autoridad debe ser perpetua; porque en los sistemas sin jerarquías se necesita, más que en otros, un punto fijo alrededor del cual giren los magistrados y los ciudadanos, los hombres y las cosas. Dadme un punto fijo, decía un antiguo filósofo, y moveré el mundo. Para Bolivia ese punto es el presidente vitalicio. En él estriba todo nuestro orden, sin tener por esto acción. Le han cortado la cabeza para que nadie tema sus intenciones y le han ligado las manos para que a nadie dañe».

Bolívar señala a la Haití de Alejandro Pétion como «prueba triunfante de que un presidente vitalicio, con derecho para elegir el sucesor, es la inspiración más sublime en el orden republicano. El presidente de la República nombra al vicepresidente para que administre el Estado y le suceda en el mando. Por esta providencia se evitan las elecciones, que producen el grande azote de las repúblicas, la anarquía, que es el lujo de la tiranía, y el peligro más inmediato y más terrible de los gobiernos populares. Siendo la herencia la que perpe-



Simón Bolívar.
Miniatura de José María Espinosa Prieto.
Museo del Siglo XIX, Bogotá.

túa el régimen monárquico y lo hace casi general en el mundo. ¡Cuánto más útil no es el método que acabo de proponer para la sucesión del vicepresidente! [...] Sí, legisladores, la monarquía que gobierna la tierra, ha obtenido sus títulos de aprobación de la herencia que la hace estable, y la unidad que la hace fuerte [...] este príncipe [...] manda al género humano, porque conserva el orden en las cosas y la subordinación entre los ciudadanos, con un poder firme y una acción constante. Considerad, legisladores, que estas grandes ventajas se reúnen en el presidente vitalicio y el vicepresidente hereditario».

El 27 de agosto de 1828 se expidió el decreto orgánico de la dictadura. Mediante él, Bolívar suprimió la vicepresidencia, cargo que estaba siendo ejercido por el general Francisco de Paula Santander, y adjudicó al «Libertador Presidente» funciones como la de nombrar y remover a conveniencia todos los empleos de la República; expedir decretos y reglamentos de cualquier naturaleza y, por medio de ellos, alterar, reformar o derogar las leyes establecidas; y ejercer el «poder natural como jefe de la administración de la República en todos sus ramos y como encargado del poder supremo del Estado». Aludiendo a este decreto, que tendría el alcance de ley constitucional del Estado hasta 1830, Bolívar expresó: «Bajo la dictadura ¿quién puede hablar de libertad? Compadezcámonos mutuamente del pueblo que obedece y del hombre que manda solo».

Luego de la conspiración septembrina, mediante otro decreto, el Libertador agudizó sus poderes dictatoriales. En 1830 el llamado Congreso Admirable aceptó la renuncia que en forma irrevocable presentó Bolívar, y elaboró una nueva Constitución que habría de tener una efímera existencia, pues mientras se redactaba el texto constitucional para preservar la unión, las tendencias de separación estaban ya bien definidas.

Constitución de 1830

En la Constitución de 1830 se radicó la soberanía en la nación, emanando de ella «los poderes políticos», y se dijo expresa y enfáticamente que no habría empleos, honores, ni distinciones hereditarias.

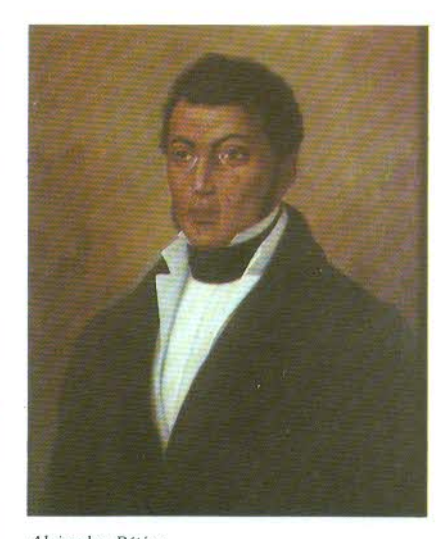
En cuanto al sistema electoral, permanecieron en esencia las normas de 1821, pero ahora el presidente sería electo para un período de ocho años, y se estableció como atribución presidencial la facultad de «nombrar a propuesta en terna del Senado, a los magistrados de la Alta Corte de Justicia y a los arzobispos y obispos» (numeral 8, artículo 85). Se prohibió al jefe del Ejecutivo mandar en persona las fuerzas de mar y tierra sin expreso consentimiento del Congreso; se previó un régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos, enfatizando la de los ministros que responderían aun existiendo orden verbal o escrita del jefe del Ejecutivo; el Congreso resolvería las dudas sobre el alcance de las normas constitucionales, pero la iniciativa legislativa para este efecto le estaba expresamente vedada al presidente; y se plasmó en el texto del artículo 164 un deseo en forma de limitación al poder constituyente: «El poder que tiene el Congreso para reformar la Constitución no se extiende a la forma de gobierno, que será siempre republicano, popular, representativo, alternativo y responsable».

Constitución de 1832

El 20 de octubre de 1831 se instaló la convención constituyente de la Nueva Granada. En marzo del año siguiente sería sancionada una nueva Constitución, en cuya presentación oficial se mencionaban algunas de sus características fundamentales: separación de poderes, responsabilidad de los funcionarios públicos, libertad de prensa, deber del Estado de proteger «la santa religión católica, apostólica y romana», y un elemento importante de descentralización, estableciendo en cada provincia «una cámara que cuide de sus propios intereses, que supervigile sus establecimientos, que fomente su industria, que difunda la ilustración y que tenga la intervención conveniente en el nombramiento de sus empleados y los de la Nueva Granada entera. En adelante ya el centralismo no será obstáculo de la felicidad de los pueblos, y la prosperidad de cada uno de ellos estará en manos de sus inmediatos mandatarios. ¿Y cómo habrían vuestros representantes de haber olvidado que la confusión y la mezcla de los poderes del gobierno fue la esencia de la devastadora dictadura y el blanco a que se dirigió la más cruel y sangrienta de las usurpaciones?»

El "poder supremo" se dividía en legislativo, ejecutivo y judicial, «y ninguno de ellos ejercerá atribuciones que conforme a esta Constitución corresponden a otros, debiendo mantenerse cada uno dentro de sus límites respectivos» (artículo 13). Esta separación estaba complementada con la prohibición a los funcionarios y corporaciones de ejercer función o autoridad que no les estuviese expresamente delegada por la Constitución o la ley (artículo 179).

Se establecía un gobierno responsable (artículo 12), en el cual los funcionarios públicos responderían por su conducta en el ejercicio de sus funciones (artículos 3 y 178), y el presidente, en casos de infracción a la Constitución y las leyes (artículo 110).

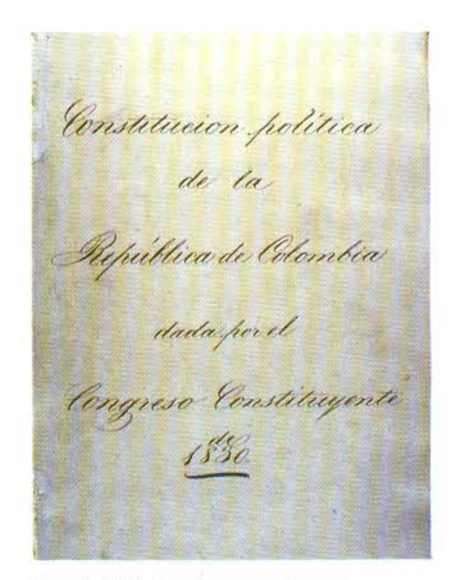


Alejandro Pétion.
Oleo de autor no identificado,
Casa Museo del 20 de Julio, Bogotá.

El Congreso se reuniría anualmente por sesenta días, prorrogables hasta noventa (artículo 40), y entre sus funciones merecen destacarse la de decretar los gastos públicos (artículo 74, numeral 1), establecer presupuestos, derechos y contribuciones (numeral 2), y crear empleos públicos (numeral 8). Como medida preventiva, se prohibía al Congreso delegar «las atribuciones que tiene por esta Constitución», salvo en los casos expresamente previstos en ella (artículo 76).

El presidente sería electo para un período de cuatro años y se le otorgaba la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, pero se le prohibía, en el artículo 107: «1) Expulsar del territorio a ningún granadino, privarle de su libertad, ni imponerle pena alguna. 2) Detener el curso de los procedimientos judiciales. 3) Impedir que se hagan las elecciones prevenidas por esta Constitución, ni que los elegidos desempeñen sus cargos. 4) Disolver las cámaras, ni suspender sus sesiones. 5) Salir del territorio de la República, mientras ejerce el poder ejecutivo, ni un año después. 6) Ejercer el poder ejecutivo cuando se ausente de la capital para cualquiera otra parte de la República».

En el artículo 108 se previó un régimen de facultades extraordinarias para casos de grave peligro por causa de conmoción interior o de ataque exterior. En estos eventos, el Ejecutivo habría de recurrir al Congreso —y en su receso al Consejo de Estado— con el fin de que le concediera en todo o en parte facultades: «1) Para llamar al servicio aquella parte de la guardia nacional que considere necesaria. 2) Para negociar la anticipación que se juzgue indispensable de las contribuciones y rendimientos de las rentas nacionales, con el correspondiente descuento, o para negociar o exigir por vía de empréstito una suma suficiente, siempre que no puedan cubrirse los gastos con las rentas ordinarias, designando los fondos de dónde y el término dentro del cual deba verificarse el pago. 3) Para que siendo informado de que se trama contra la tranquilidad o la seguridad de la República, pueda expedir órdenes de comparecencia o arresto contra los indiciados de este crimen, interrogarlos o hacerlos interrogar, debiendo ponerlos dentro de setenta y dos horas a disposición del juez competente, a quien pasará los documentos que dieron lugar al arresto, junto con las diligencias que se hayan practicado. 4) Para conceder amnistías o indultos generales o particulares».



Portada de la Constitución Política de 1830. Archivo General de la Nación, Bogotá.

Estas facultades estaban limitadas en cuanto al tiempo y a su objeto, enfatizando que su único fin era restablecer la tranquilidad y seguridad. El Ejecutivo debía dar cuenta al Congreso acerca de la utilización de las facultades en su próxima reunión. El andamiaje de limitaciones y controles se complementó con una norma específica de responsabilidad del presidente, en caso de abuso de dichas facultades (artículo 110).

Dentro de las principales funciones de las cámaras provinciales estaban: proponer al Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia ternas para el nombramiento de los magistrados del respectivo tribunal; proponer al Ejecutivo lista de seis individuos para que entre ellos tome al que haya de ser nombrado gobernador; fijar anualmente el presupuesto de gastos que demande el servicio económico de la provincia y promover su adelantamiento y prosperidad (artículo 106).

El partido conservador (ministerial) emprendió la reforma de la Constitución de 1832 con dos claros objetivos: disminuir las atribuciones del Congreso y aumentar proporcionalmente el poder del Ejecutivo. El secretario del Interior y Relaciones Exteriores, Mariano Ospina, en la memoria dirigida al Congreso, expresó: «Uno de los defectos de más trascendencia que se han notado en la Constitución vigente [la de 1832] es que calculada para un Estado en perfecta paz, llegado el caso de una invasión o de una sublevación es ineficaz, y el poder público que ella establece impotente para proveer a las necesidades extraordinarias y urgentes de aquella situación. Esta opinión, que era bastante común antes de que la experiencia hubiese puesto a prueba esta Constitución, se ha generalizado después de esto: la nación ha visto al gobierno en la pasada crisis en la imposibilidad de defenderse, resignado a perecer abrazado de la Constitución misma que no le daba medios de defensa».

Constitución de 1843

La Constitución de 1843 ha sido tildada de "monárquica" por algunos sectores. La Carta establecía: reunión ordinaria del Congreso cada año por sesenta días y posibilidad de sesiones extraordinarias por convocatoria del presidente, limitando su competencia en estas últimas a los negocios que sometiera a su consideración el Ejecutivo; un excesivo poder de veto legislativo para el presidente, de conformidad con el cual si el Ejecutivo objetaba un proyecto de ley y el Congreso encontraba infundadas las objeciones «quedará pendiente el curso del proyecto hasta la próxima reunión del Congreso» (artículo 75); el presidente (primer jefe de la nación) sería elegido en la misma reunión de las asambleas electorales en que se llevaran a cabo las elecciones de senadores y representantes, para un período de cuatro años; en cuanto a las atribuciones del presidente, en forma aparentemente sencilla, la Constitución preveía: «Mantener el orden y tranquilidad interior de la República, repeler todo ataque o agresión exterior y reprimir cualquier perturbación del orden público en el interior» (artículo 101). Además, se le otorgaban otras atribuciones exclusivas como:

–Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, a los ministros plenipotenciarios, cónsules y cualesquiera otros agentes diplomáticos o comerciales, y a los gobernadores de las provincias (artículo 102, numeral 4).

–Nombrar, con previo consentimiento del Senado, a los generales y jefes del Ejército y Marina, desde teniente coronel, inclusive, hasta el más alto empleo (numeral 5).

–Nombrar a los demás jefes y oficiales del Ejército y Marina (numeral 6).

–Proveer cualesquiera empleos



José Hilario López.
Oleo de Franco, Montoya y Rubiano.
Museo Nacional, Bogotá.

cuya provisión no reserve la ley a otra autoridad (numeral 7).

–Conmutar la pena de muerte por otra grave, cuando haya suficiente motivo de conveniencia pública para la conmutación.

Finalmente, se le otorgaba al presidente la facultad de conceder amnistías o indultos generales o particulares (artículo 103).

Constitución de 1853

El 7 de marzo de 1853 el presidente de la República, José Hilario López, sancionó un acto legislativo que adicionaba y reformaba la Constitución, y facilitaba el camino para confeccionar una nueva Carta Política, en vista de que la «sancionada el 20 de abril de 1843 no satisface cumplidamente los deseos ni las necesidades de la nación».

Característica fundamental de la Constitución de 1853 fue la amplia gama de derechos y libertades: libertad individual, seguridad personal, debido proceso, inviolabilidad de la propiedad, libertad de industria y trabajo, libertad de culto, respeto del domicilio, la correspondencia privada y papeles particulares, libertad de pensamiento, «entendiéndose que por la imprenta es sin limitación alguna», derecho de reunión, libertad de cátedra, igualdad, juicio por jurados. Todo bajo un principio tutelar: «No hay ni habrá esclavos en la Nueva Granada» (artículo 6).

La ciudadanía se amplió a los varones granadinos que sean o hayan sido casados, o que sean mayores de veintiún años (artículo 3); y el carácter democrático de la República se manifestó en el derecho de los ciudadanos a votar directamente, mediante voto secreto, para elegir: presidente, vicepresidente, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, procurador general de la nación, gobernadores de provincia, senadores y representantes.

En el artículo 10 se sentaban las bases de la organización centro-federal: «La República de la Nueva Granada establece para su régimen y administración general un gobierno popular, representativo, alternativo y responsable. Reserva a las provincias, o secciones territoriales, el poder municipal en toda su amplitud», y se enumeraban en forma taxativa las funciones del gobierno general. Esta norma se complementó dotando a cada provincia de «poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior» (artículo 48).

En 1855 se expidió un acto adicional de la Constitución que, además de crear el Estado en Panamá, abrió la posibilidad de que en el futuro, mediante ley, se crearan nuevos estados, y otorgó a este tipo de leyes fuerza de acto reformatorio de la Constitución.

Constitución de 1858

En 1858 existían los estados de Panamá, Antioquia, Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena. El 10 de febrero de ese año se expidió el acto legislativo número uno, que convirtió en "flexible" la Constitución, pues en adelante se podría adicionar o reformar de la misma manera que se adiciona o reforma una simple ley.

El 22 de mayo se sancionó la Constitución Política de la Confederación Granadina, conformada por los ocho estados señalados. La Carta atribuía algunas específicas y taxativas facultades a los poderes de la Confederación, y todos los restantes serían de competencia de los estados. El gobierno de los estados debería ser popular, representativo, alternativo y responsable (artículo 9); sin embargo, no podría intervenir en asuntos religiosos, celebrar tratados con potencias extranjeras, autorizar la esclavitud, impedir el comercio de armas y municiones, ni imponer contribuciones sobre el comercio exterior.

El Congreso se podría reunir en forma extraordinaria, ya no sólo por convocatoria del poder ejecutivo, sino por acuerdo de ambas cámaras (artículo 19). El presidente de la Confederación sería elegido para un período de cuatro años, eventualmente reemplazado en caso de falta absoluta o temporal por uno de los tres designados, elegidos por el Congreso, y su función principal se reducía a velar por la conservación del orden general, con facultad de emplear la fuerza de la Confederación en los estados en casos de perturbación.

Las Constituciones de 1853 y 1858 sirvieron para trazar el camino jurídico-político que desembocaría en la Constitución Federal de Rionegro.

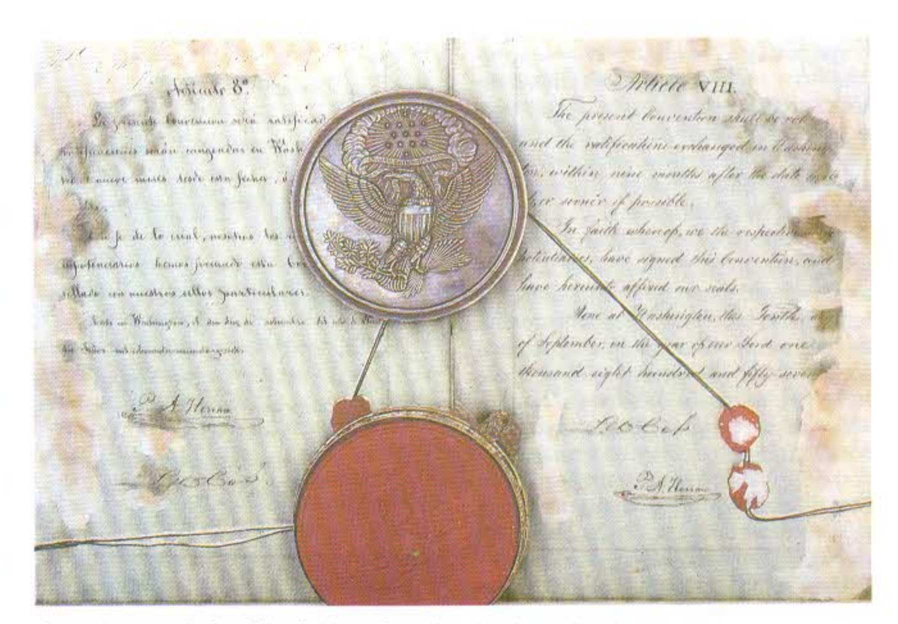


Una sala de la Casa Museo de la Convención, Rionegro. Fotografía de Jorge Alberto Londoño.

Constitución de 1863

El 8 de mayo de 1863 la convención nacional, en nombre y por autorización del pueblo —ya no invocando a Dios—, decretó la Constitución de los Estados Unidos de Colombia. La base esencial de la Unión consistía en el reconocimiento y garantía, por parte del gobierno general y de los gobiernos de los estados, de los derechos individuales (artículo 15) que se enumeraban en forma extensa, tanto cuantitativa como cualitativamente, por ejemplo, la «libertad absoluta de imprenta y de circulación de impresos» y la «libertad de expresar sus pensamientos de palabra o por escrito sin limitación alguna».

Las garantías individuales estaban específicamente protegidas por una norma constitucional, que consagraba la responsabilidad extracontractual del estado en los siguientes términos: «Las indemnizaciones que tenga que acordar la Unión por actos violatorios de las garantías individuales reconocidas en el artículo 15, ejecutados por funcionarios de los estados, se imputarán al Estado respectivo, quien quedará responsable al tesoro federal por el importe pecuniario de la indemnización acordada».



Convención entre la República de Nueva Granada y Estados Unidos de América, sobre indemnizaciones por el motín de Panamá (abril de 1856) firmado por Pedro Alcántara Herrán y Lewis Cass, septiembre 10 de 1857. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

La regla de distribución de competencias entre el gobierno general y el de los estados se expresó en una fórmula según la cual todos los asuntos son de competencia exclusiva de los estados, salvo los que deleguen en forma expresa, especial y clara al gobierno general. Igualmente, se previó un mecanismo de salvaguarda de tales garantías, contra actos del Congreso Nacional o del poder ejecutivo de los Estados Unidos que atentaran contra ellas, actos que podrían ser anulados por el voto mayoritario de las legislaturas de los estados (artículo 25).

El gobierno general se estableció como republicano, federal, electivo, alternativo y responsable, «dividiéndose para su ejercicio en poder legislativo, poder ejecutivo y poder judicial» (artículo 36). La Cámara de Representantes —que representaba al pueblo colombiano— y el Senado de plenipotenciarios —que representaba a los estados— se reunirían ordinariamente cada año, y podrían reunirse extraordinariamente por acuerdo de ambas cámaras o por convocatoria del Ejecutivo (artículos 38, 39, 41 y 42). Al Senado correspondía la atribución de aprobar el nombramiento de los secretarios de Estado, hecho por el poder ejecutivo; la de aprobar el nombramiento de los empleados superiores de los diferentes departamentos administrativos, el de los agentes diplomáticos y jefes militares; también le correspondía aprobar las instrucciones del Ejecutivo a los agentes diplomáticos para celebrar tratados públicos, y decidir sobre la nulidad o validez de los actos legislativos de las asambleas de los estados que se denunciaran como contrarios a la Constitución de la República (estos actos podían ser suspendidos por la Corte Suprema, conforme establecía el artículo 72). Las cámaras estaban dotadas de autonomía en cuanto a sus reglamentos, creación de empleos, y policía interior del edificio de las sesiones (artículo 62).

El período del presidente de la Unión era de dos años, sin posibilidad de reelección inmediata, y en sus faltas asumiría alguno de los tres designados elegidos por el Congreso. El sistema de elección del presidente se hacía «por el voto de los estados, teniendo cada estado un voto, que será el de la mayoría relativa de sus respectivos electores, según su legislación. El Congreso declarará elegido presidente al ciudadano que obtenga la mayoría absoluta de los votos de los estados. En caso de que ninguno tenga dicha mayoría, el Congreso elegirá entre los que reúnan mayor número de votos» (artículo 75). Las facultades del presidente se veían reducidas por el federalismo y la acción del Congreso y, básicamente, se encaminaban a las relaciones exteriores.

Constitución de 1886

El 11 de noviembre de 1885 se instaló en Bogotá el Consejo Nacional de Delegatarios, compuesto por 18 miembros (conservadores e independientes). El presidente Rafael Núñez dirigió ese día al Consejo un discurso que serviría de marco ideológico-doctrinal para los constituyentes:

«El curso de los acontecimientos ha destruido el régimen constitucional, productor de permanente discordia, en que hemos agonizado, más que vivido, durante un cuarto de siglo; y la opinión del país con lenguaje clamoroso, inequívoco, reclama el establecimiento de una estructura política y administrativa enteramente distinta de la que, manteniendo a la nación en crónico desorden, ha casi agotado sus naturales fuerzas en depararle inseguridad y descrédito.

«No siendo oportuna la convocatoria de una convención en el estado en que se encuentran los ánimos y bajo la influencia de instituciones y costumbres electorales profundamente viciosas, juzgó el gobierno indispensable volver al origen histórico de la última Constitución, que fue el pacto celebrado el 20 de septiembre de 1861 por plenipotenciarios de los gobiernos de los estados; y ha llegado el momento de celebrar otro pacto

constitucional, que, una vez aprobado por el voto expreso de los pueblos, en forma adecuada y verídica, pondrá clausura final a la era calamitosa que la conciencia nacional, inspirada en saludable terror, tiene condenada irrevocablemente.

«Esa nueva Constitución, para que satisfaga la expectativa general, debe en absoluto prescindir de la índole y tendencias características de la que ha desaparecido dejando tras sí prolongada estela de desgracias. El particularismo enervante debe ser reemplazado por la vigorosa generalidad. Los códigos que funden y definen el derecho deben ser nacionales; y lo mismo la administración pública encargada de hacerlos efectivos. En lugar de un sufragio vertiginoso y fraudulento, deberá establecerse la elección reflexiva y auténtica; y llamándose, en fin, en auxilio de la cultura social los sentimientos religiosos, el sistema de educación deberá tener por principio primero la divina enseñanza cristiana por ser ella el *alma mater* de la civilización del mundo [...] Las Repúblicas deben ser autoritarias, so pena de incidir en permanente desorden y aniquilarse en vez de progresar. La garantía para los ciudadanos no estriba en reducir a la inutilidad a sus mandatarios, sino en elegirlos ellos mismos, y en hacer su elección honradamente [...] La reforma política, comúnmente llamada Regeneración fundamental, no será, pues, copia de instituciones extrañas; ni pacto de especulaciones aisladas de febriles cerebros: ella será un trabajo como de codificación natural y fácil, del pensamiento y anhelo de la nación».

El 30 de noviembre de 1885 se acordaron las bases de la Constitución, entre las que se destacan:

–La soberanía reside única y exclusivamente en la nación, que se denominará República de Colombia.

–La conservación del orden general y seccional corresponde a la nación.

–La legislación civil y penal, electoral, comercial, de minas, de organización y procedimiento judicial, es de competencia exclusiva de la nación.

–La Iglesia católica gozará de personería jurídica.

–La educación pública se organizará y dirigirá en consonancia con el sentimiento religioso del país.

–Se establece la libertad de cultos, que no sean contrarios a la moral cristiana y a las leyes.

–La prensa es libre en tiempo de paz. Las demás libertades individuales se consagrarán «con razonables limitaciones».

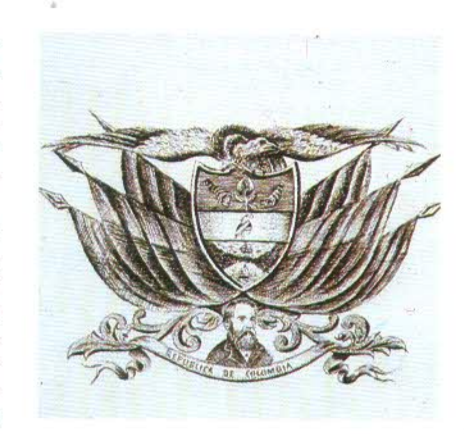
–Podrá imponerse la pena de muerte sólo en caso de graves delitos militares y de delitos comunes atroces.

–El presidente de la República será elegido para un período de seis años.

–El poder ejecutivo tendrá derecho de objetar los proyectos de ley. En caso de insistencia del Congreso, será necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada cámara para que el poder ejecutivo deba dar su sanción al proyecto objetado.

–Los agentes del poder ejecutivo serán de su libre nombramiento y remoción.

El 5 de agosto de 1886 se sancionó la Carta que "reconstituyó" a la nación colombiana en forma de República unitaria, en 210 artículos y 15 disposiciones transitorias (título XXI). El itinerario constitucional se cumplió a la perfección, llegando al puerto deseado desde el momento de zarpar: una Constitución centralista, autoritaria y confesional.



Rafael Núñez y el escudo de Colombia en la portada de la Constitución de 1886.
Archivo General de la Nación, Bogotá.

MANIFESTACIONES DE PRESIDENCIALISMO EXCESIVO DESDE 1886

La Constitución Política de 1886 contenía semillas que, abonadas por el bipartidismo y la centralización, habrían de convertirse en un gigantesco árbol de atribuciones presidenciales. Entre ellas puede resaltarse: el estado de sitio, las facultades extraordinarias, el estado de emergencia económica y social, la aprehensión administrativa de personas y los créditos extraordinarios.

Estado de sitio

La Constitución de 1886 estableció un sistema de "facultades extraordinarias" exclusivamente para casos de conmoción interior o de guerra exterior, básicamente compuesto por las siguientes normas:

«Artículo 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

«1. Revestir, *pro tempore*, al presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen».

«Artículo 121. En los casos de guerra exterior o de conmoción interior, podrá el presidente, previa audiencia del Consejo de Estado [cuyo dictamen no es "obligatorio" para el gobierno en este caso, según el artículo 141] y con la firma de todos los ministros [que el presidente puede nombrar y separar libremente, artículo 120, ordinal 1], declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.

«Mediante tal declaración quedará el presidente investido de las facultades que le confieren las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de gentes para defender los derechos de la nación, o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo, que dentro de dichos límites dicte el presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los ministros.

«El gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias».

«Artículo 118. Corresponde al presidente de la República en relación con el poder legislativo:

«8. Dictar, en los casos y con las formalidades prescritas en el artículo 121, decretos que tengan fuerza legislativa».

«Artículo 205. Ninguna variación en la tarifa de aduanas comenzará a ser ejecutada sino noventa días después de sancionada la ley que la establezca; y toda alza o baja en los derechos de importación se verificará por décimas partes en los diez meses subsiguientes.

«Esta disposición y la del anterior artículo [204: Ninguna contribución

indirecta ni aumento de impuesto de esta clase empezará a cobrarse sino seis meses después de promulgada la ley que establezca la contribución o el aumento] no limitan las facultades extraordinarias del gobierno cuando de ellas esté revestido».

Resulta necesario que las Constituciones contengan normas de carácter excepcional para preservar el sistema instituido en épocas de crisis, lo contrario conduce generalmente a mayores excesos; sin embargo, el artículo 121 presentó serias malformaciones congénitas: equiparar dos eventos de magnitud, características y efectos diferentes: guerra exterior y conmoción interior; no establecer un efectivo mecanismo de control jurídico y político a los poderes excepcionales del presidente —circunstancia agravada por el hecho de que, según el artículo 68, en la Carta del 86 las reuniones ordinarias del Congreso se efectuaban cada dos años—; la vaguedad de las atribuciones excepcionales comportaba gran dosis de discrecionalidad; no se estableció un término máximo de duración —y la tendencia ha sido a la perpetuidad—; olvidó establecer una relación entre las medidas que se tomaran y las causas que originaron la declaratoria del estado de sitio.

Poco tiempo pasó entre la sanción de la Constitución y el comienzo del abuso del estado de sitio. Basta un ejemplo, narrado por Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra en su libro *Constituciones de Colombia*: siendo presidente Rafael Reyes, dijo haber recibido información según la cual preparativos de guerra efectuados en la frontera del Táchira, harían temer conmoción interior en Venezuela, «y hasta una invasión al territorio colombiano o un trastorno en sus comarcas septentrionales; y por tales temores declaró turbado el orden público en los departamentos de Cundinamarca y Santander, por decreto del 29 de diciembre de 1904, cuando la paz más octaviana reinaba en todo el país».

El gobierno utilizó las facultades de estado de sitio a nivel nacional y "legisló", por ejemplo, sobre tarifas de aduana, aumento de sueldos, instrucción pública, prensa, creación de un ministerio, aprobación y caducidad de unos contratos, reorganización de intendencias, fundación del Banco Central y convocó a una Asamblea Nacional.

La reforma constitucional de 1910 pretendió disminuir los excesos del presidencialismo instaurado en 1886, por ejemplo en cuanto a período presidencial, reelección y responsabilidad. Mediante el artículo 33 del acto legislativo número 3 de 1910, se modificó el artículo 121 con las siguientes innovaciones: se varió la expresión «en los casos» por «en caso»; se suprimió la audiencia previa del Consejo de Estado como requisito para su declaración; ya no sería el presidente quien quedaría investido de poderes extraordinarios, sino «el gobierno»; y las «facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, las que le da el Derecho de gentes para defender los derechos de la nación, o reprimir el alzamiento», se cambiaron por «además de las facultades legales, las que conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones»; se precisó el alcance de la facultad legislativa del gobierno: «El gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos, sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio»; y los decretos dictados dejarían de regir cuando se declarara restablecido el orden público; se adicionó la responsabilidad del gobierno al evento de declarar turbado el orden público «sin haber ocurrido el caso de guerra exterior o de conmoción interior»; se modificó la frase «serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias» por «y lo serán [responsables, el presidente y los ministros] también lo mismo que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades concedidas en el presente artículo»; y, finalmente, se introdujeron los siguientes incisos:



Rafael Núñez con la banda presidencial de los Estados Unidos de Colombia. Oleo de autor no identificado. Museo Nacional, Bogotá.

«Restablecido el orden público, el gobierno convocará el Congreso y le pasará una exposición motivada de sus providencias.

«En caso de guerra exterior, el gobierno convocará el Congreso en el decreto en que declare turbado el orden público y en estado de sitio la República, para que se reúna dentro de los sesenta días siguientes; y si no lo convocare, podrá el Congreso reunirse por derecho propio».

En cuanto al control jurídico, se facultó a la Corte Suprema de Justicia para decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los «decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales» (acto legislativo número 3 de 1910, artículo 41).

En 1960 (acto legislativo número 1) se modificó el texto del artículo 121, estableciendo la convocatoria obligatoria del Congreso en el mismo decreto que declare «turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella, ya sea por causa de guerra exterior o de conmoción interna», y la previsión de que el Congreso permanezca reunido mientras dure el estado de sitio, con la facultad de enviar a la Corte Suprema de Justicia los decretos sobre los cuales considere necesario pronunciamiento acerca de su constitucionalidad.

Mediante el artículo 42 del acto legislativo número 1 de 1968, se verificó la última modificación al artículo 121 de la Constitución de 1886. El nuevo texto de dicho artículo —que permaneció inmutable hasta la Constitución de 1991— contenía las siguientes innovaciones:

–A las facultades legales y a las que rigen en guerra entre naciones, se adicionaron «las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público».

–Se suprimió la obligación de convocar automáticamente al Congreso, en adelante «la existencia del estado de sitio en ningún caso impide el funcionamiento normal del Congreso».

–Se incluyó el control automático de constitucionalidad por la Corte Suprema de Justicia sobre los decretos que el gobierno dicte en uso de las facultades de estado de sitio.

En Colombia, el estado de sitio dejó de ser una institución de carácter ex-

cepcional para convertirse en un ineficaz mecanismo ordinario, usado con exagerada frecuencia —y con ánimo de permanencia— para "legislar" sobre toda clase de asuntos a discrecionalidad del presidente, sin preocuparse por la relación que pudiera existir entre las medidas implementadas y las causas de alteración del orden público. Esto comportó, a su vez, una grave dificultad adicional: no se podía declarar restablecido el orden público, pues la magnitud —cuantitativa y cualitativa— de los decretos que dejarían de regir, generaría un caos tal en la estructura normativa nacional, que no sería imprudente afirmar que tendría alcance de conmoción interior.

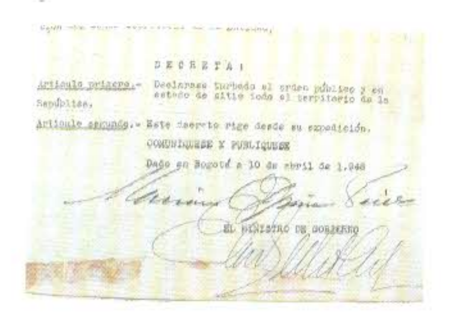
La existencia institucional del estado de sitio, en la forma prevista por el artículo 121 de la Constitución de 1886, complementada por la interpretación extensiva y complaciente de la Corte Suprema de Justicia, y por el carácter crónico y omnicomprensivo de su utilización por parte de los gobernantes, llevó —y con razón— a que se hablara de la "dictadura constitucional" o la "hipocresía constitucional" hasta el punto de afirmar —durante la vigencia de la Carta del 86— que en Colombia teníamos una Constitución, pero una Constitución de un solo artículo: el 121.

Facultades extraordinarias

El artículo 76, ordinal 10, de la Carta de 1886 formaba parte del régimen previsto en ella para casos de guerra exterior o de conmoción interior. En estos casos de anormalidad del orden público político, el Congreso podía, mediante ley, revestir *pro tempore* al presidente de precisas facultades extraordinarias, diferentes de las ordinarias previstas en el ordinal 9 del artículo 76: «Conceder autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional». Sin embargo, la posibilidad de otorgar facultades extraordinarias en tiempo de paz, se fue abriendo espacio.

En mayo de 1888, el gobernador del Cauca informó al gobierno que en territorio de su jurisdicción aparecían caballos degollados. Por este motivo, el Consejo Nacional Legislativo —con nombre diferente, pero compuesto por quienes confeccionaron la Constitución del 86— expidió la ley 61 de 1888, conocida como "ley de los caballos":

«Artículo 1. Facúltase al presidente de la República para prevenir y reprimir administrativamente los delitos y culpas contra el Estado que afecten el orden público, pudiendo imponer, según el caso, las penas de confinamiento, expulsión del territorio, prisión o pérdida de derechos políticos por el tiempo necesario.


DECRETA:

Artículo primero.- Declárase turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio de la República.

Artículo segundo.- Este decreto rige desde su expedición.

COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE

Dado en Bogotá a 10 de abril de 1.948

EL MINISTRO DE GOBIERNO

Decreto de estado de sitio, del 10 de abril de 1948, firmado por Mariano Ospina Pérez y Eduardo Zuleta Angel. Archivo del Ministerio de Gobierno, Bogotá.

«Artículo 2. [...] Y queda autorizado [el presidente de la República] para suspender por el tiempo que juzgue conveniente, toda sociedad o establecimiento que bajo pretexto científico o doctrinal sea foco de propaganda revolucionaria o de enseñanzas subversivas».

La modalidad de las facultades extraordinarias en tiempo de paz se introdujo definitivamente en el marco institucional colombiano con la ley 126 de 1914, y la interpretación de la Corte Suprema de Justicia, contenida en la sentencia del 25 de marzo de 1915 —que tiene antecedente en la del 23 de junio de 1913—, en la que se dijo: «Conforme a la misma Constitución, el gobierno puede ejercer facultades extraordinarias, cuando acaezca una guerra exterior o una conmoción interior, o cuando el Congreso se las conceda *pro tempore* para una época cualquiera».

El texto original de 1886 no se alteró a pesar de que fue objeto de las reformas constitucionales de 1945 (artículo 7, numeral 12) y 1968 (artículo 11, numeral 12). Bajo el auspicio de Congresos perezosos y condescendientes, de gobiernos absolventes y de interpretaciones elásticas, se fueron moldeando las características propias de las leyes que otorgan facultades extraordinarias y de los decretos dictados con base en ellas. Estas son:

–Las facultades extraordinarias se pueden conceder, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen —requisito vago y que permite un amplio margen de discrecionalidad—.

–Las facultades deben ser otorgadas por un tiempo determinado (*pro tempore*), y sólo durante éste el gobierno puede utilizarlas.

–Las facultades deben ser precisas. Generalmente se determina sólo la materia objeto de la delegación, pero durante los últimos años fue frecuente que se señalaran orientaciones más detalladas, que el gobierno habría de respetar.

–Las facultades pueden haber sido solicitadas por el gobierno o concedidas espontáneamente por el Congreso.

Las características de los decretos son:

–Tener fuerza legislativa (artículo 39 del acto legislativo número 1 de 1968), por tanto, pueden modificar o derogar leyes preexistentes.

–Sólo requieren la firma del presidente y del respectivo ministro o jefe del departamento administrativo.

–Están vigentes hasta que sean modificados o derogados por norma de igual jerarquía.

–Su control jurisdiccional está atribuido a la Corte Suprema de Justicia (artículo 71 del acto legislativo número 1 de 1968).

–Deben respetar el marco de la delegación contenido en la ley correspondiente.

Estado de emergencia económica y social

Los constituyentes de 1968, preocupados por el indebido uso que se estaba haciendo del estado de sitio, no sólo en casos de alteración del orden público político, sino también del orden público económico, decidieron desligar los dos eventos y crear una institución independiente del estado de sitio, con motivos, requisitos, efectos y características autónomos: el estado de emergencia económica y social (artículo 43 del acto legislativo número 1 de 1968):

«El artículo 122 de la Constitución Nacional quedará así:

«Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año.

«Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia.

«El gobierno en el decreto en que se declare el estado de emergencia señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará el Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogables por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas. El Congreso podrá en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas en los decretos a que se refiere este artículo.

«En las condiciones y para los efectos previstos en este artículo, el Congreso se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado.

«Serán responsables el presidente y los ministros cuando declaren el estado de emergencia sin haber ocurrido los hechos a que se refiere el inciso primero; lo serán también por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refiere el presente artículo.

«Durante el estado de emergencia económica, el gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores.

«Parágrafo: El gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento.

«Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de los magistrados responsables, la cual será decretada por el tribunal disciplinario».



Rafael Reyes Prieto.
Oleo de Marco A. Salas Yepes.
Ministerio de Gobierno, Bogotá.

En los años finales de existencia de la Constitución de 1886, ya estaba edificada sólidamente la compleja estructura de los poderes "legislativos" del presidente, montada sobre las atribuciones corrientes como jefe de Estado y suprema autoridad administrativa: potestad reglamentaria (artículo 120, numeral 3) y ejercicio de autorizaciones concedidas por el Congreso (artículo 76, numeral 11), y las atribuciones de carácter extraordinario: estado de sitio (artículo 121), facultades extraordinarias (artículo 76, numeral 12) y estado de emergencia económica (artículo 122). Todo complementado con una amplia zona de iniciativa legislativa reservada al Ejecutivo; poder de objetar proyectos de ley por inconveniencia o inconstitucionalidad, en el primer caso con la necesidad de una mayoría en las cámaras para declarar infundadas las objeciones; la posibilidad por parte del gobierno de alterar la discusión normal de los proyectos de ley en el Congreso, mediante mensajes de urgencia, y la facultad exclusiva de convocarlo a sesiones extraordinarias, en las cuales no podría ocuparse sino en los negocios que el gobierno sometiera a su consideración.

Debilitamiento del Congreso

Los constituyentes de 1886 establecieron que el período presidencial sería de seis años y que las cámaras legislativas se reunirían cada dos años (artículos 114 y 68). Esto se modificó desde 1910, pero siendo las dos funciones básicas del Congreso hacer las leyes y ejercer control político interorgánico, se comprende su debilitamiento institucional, si se tiene en cuenta que la primera función, en gran medida, pasó a manos del Ejecutivo, y la segunda depende en buena parte de la situación política coyuntural y se ve disminuida por un precario sistema de responsabilidad del presidente, que es elegido por el sufragio popular.

Por otra parte, el órgano legislativo ha tenido mala fama en nuestro medio —motivada entre otras razones por la corrupción que se ha detectado en su interior, por el sistema de remuneración de sus miembros y por los abusos que se cometen con los dineros públicos puestos a su cuidado—, además de su falta de legitimidad y credibilidad política. Son de público conocimiento algunos vicios reiterados del Congreso colombiano, como el ausentismo (inasistencia frecuente y jurídicamente injustificada a las sesiones correspondientes), el "turismo parlamentario" (viajes —nacionales e internacionales— a expensas del tesoro público, en los cuales la actividad oficial es muy precaria), y los "pupitrazos decembrinos" (anomalía que se refiere a la aprobación acelerada y sin mucha discusión de proyectos de ley durante los últimos días de las sesiones ordinarias).

Disminuido así el Congreso, institucional y políticamente, la balanza del poder se desequilibra aún más en favor del presidente.

Aprehensión administrativa de personas

El artículo 28 de la Constitución de 1886, que en esencia se mantuvo intacto durante la vigencia de ésta, estableció en su inciso segundo: «Esta disposición no impide que aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación de orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del gobierno y previo dictamen de los ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública».

A esta figura, que merece especial interés pues afecta directamente los derechos humanos «aun en tiempo de paz», se le adicionó en 1968 un límite temporal —exagerado para una época en que se cuenta con innumerables recursos técnicos— de diez días, pasados los cuales el gobierno

debe ordenar la libertad del retenido o ponerlo a disposición de los jueces competentes.

Créditos extraordinarios

Una de las áreas críticas que debe ser manejada por el Congreso para evitar fatales desbordamientos —además de su contenido especial en la teoría constitucional— es el presupuesto del Estado, ligado íntimamente al tema de la competencia para imponer tributos y negociar empréstitos.

Desde la Constitución del 86 se estableció que el manejo de tan delicado tema pertenecía al Congreso, pero «cuando haya necesidad de hacer un gasto imprescindible, a juicio del gobierno, estando en receso las cámaras, y no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, podrá abrirse al respectivo ministerio un crédito suplemental o extraordinario. Estos créditos se abrirán por el Consejo de Ministros, instruyendo para ello expediente y previo dictamen del Consejo de Estado» (artículo 208).

Con idéntica redacción se mantuvo la norma en el acto legislativo número 1 de 1945 (artículo 91). En la reforma constitucional de 1968 se estableció que el dictamen del Consejo de Estado debía ser favorable en el caso del artículo 212 (que corresponde al anterior 208).

Intervencionismo

Existe otro factor que, a pesar de ser históricamente independiente de la Constitución de 1886, ha contribuido de manera importante al fortalecimiento del poder ejecutivo: el intervencionismo.

Ante la necesidad de modificar el esquema del Estado liberal clásico, por causas políticas, económicas y sociales, se dio paso al Estado intervencionista, que se caracteriza por prestar una amplia gama de servicios públicos (diferentes de los tradicionales de policía interior, justicia y guarda de fronteras). Del nuevo Estado se reclama mayor presencia y manejo de la economía con un contenido social.

En Colombia las reformas de 1918, 1921, 1936, 1945, 1959 y 1968 transformaron paulatinamente la Constitución —en su parte dogmática y orgánica— hacia el Estado intervencionista. Este cambio ha repercutido básicamente en un aumento del poder del presidente, en cuanto al manejo de los asuntos económicos y sociales —por ejemplo, el famoso numeral 14 del artículo 120—, y en un crecimiento orgánico sorprendente.

Según el *Manual de organización de la rama ejecutiva del poder público* (Bogotá, Presidencia de la República, Secretaría de Administración Pública, 1990), el presidente tiene bajo su mando, además de los ministerios, 8 departamentos administrativos, 126 organismos adscritos, 35 organismos vinculados y 7 superintendencias, que desarrollan una muy amplia gama de funciones, entre otras: fondos, cajas de previsión social, bancos, compañías de financiamiento comercial, compañías de seguros, clubes, hospitales, almacenes generales de depósito, una línea aérea, una empresa de productos veterinarios, zonas francas, colegios y universidades.

CONSTITUCIÓN DE 1991

Desde 1977 se venía experimentando un sentimiento de frustración debido a la imposibilidad de reformar ciertos puntos críticos del sistema constitucional colombiano. Las fracasadas reformas constitucionales de 1977 y 1979, y el proyecto presentado por el gobierno de Virgilio Barco, que tampoco tuvo éxito, eran muestras de la "rigidez" de la Constitución. Ante la inminente necesidad de cambio constitucional, se acudió al expediente de dictar dos decretos en ejercicio de las facultades de estado de sitio (el 927 de mayo 3 de 1990 y el 1926 de agosto 24 de 1990), con el fin de hacer posible la integración de la Asamblea Constitucional.

De acuerdo con la memoria al Congreso Nacional presentada por el ministro de Gobierno Humberto de la Calle Lombana, el gobierno nacional señaló seis grandes propósitos de la reforma:

–El paso de la democracia representativa a la democracia participativa.

SEPARACIÓN DE PODERES

Se atribuye a Luis XIV la frase: «El Estado soy yo». En ella se manifiesta la más extrema forma de concentración del poder político: el absolutismo. El significado etimológico de esta palabra sirve para comprender su contenido, el aforismo latino «*Princeps legibus solutus est*» se puede traducir como el príncipe (monarca) está suelto (absuelto) de la ley.

El principio de la separación de poderes se erige históricamente como reacción contra la monarquía absoluta, pero en cuanto a su aspecto funcional tiene antecedentes en la *Política* de Aristóteles, donde se lee: «En todo Estado hay tres partes que todo legislador prudente debe, en primer término, ordenar convenientemente. Una vez que se organicen bien estas tres partes, puede decirse que el Estado está bien organizado; y realmente los Estados no pueden diferenciarse unos de otros, si no es por la organización diversa de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre asuntos públicos; el segundo es el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de designación es menester reglamentar; el tercero es el cuerpo judicial».

Con un contenido ontológico diferente, buscando la desmonarquización, la salvaguarda de los derechos de los gobernados —ante todo el derecho a la propiedad y el derecho a la libertad—, el filósofo inglés John Locke (1632-1704), en su *Ensayo sobre el gobierno civil*, manifiesta que quien trata de colocar a otro hombre bajo su poder absoluto, se coloca con respecto a éste en un estado de guerra. Locke estima que para realizar los fines del Estado deben existir tres poderes con funciones específicas:

–El poder legislativo: es aquel que tiene el derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma. Como las leyes están destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida, tienen vigencia constante y para hacerlas sólo se requiere escaso tiempo, no es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio. «El poder legislativo suele ponerse en manos de varias personas; éstas, debidamente reunidas, tienen por sí mismas o conjuntamente con otras, el poder de hacer leyes y una vez promulgadas éstas, se separan los legisladores estando ellos mismos sujetos a ellas».

–El poder ejecutivo: «Siendo necesario aplicar las leyes sin interrupción y de una manera constante, se impone la necesidad de que exista un poder permanente que cuide de la ejecución de las mismas mientras estén vigentes».

–El poder federativo: que lleva consigo «el derecho de la guerra y de la paz, el de constituir ligas y alianzas, y el de llevar adelante todas las negociaciones que sea preciso realizar con las personas y las comunidades políticas ajenas».

Pero quien sistematizó el principio de la separación de los poderes —acompañado de su teoría de los cuerpos intermedios— fue Montesquieu (1689-1755), el autor de *El espíritu de las leyes*, quien busca que el poder detenga al poder para que pueda existir la libertad:

–La expedición de una amplia carta de derechos.

–El fortalecimiento de las instituciones.

–El replanteamiento del principio de la separación de poderes.

–El tránsito a un sistema de autonomía territorial.

–La adopción de mecanismos más eficientes y democráticos en materia económica.

El ministro afirmaba: «La crisis de legitimidad del Estado, la intolerancia, la arbitrariedad, la falta de respeto por los demás y por las ideas ajenas, el debilitamiento institucional, el notorio desequilibrio entre las ramas del poder público, el excesivo centralismo, la injusticia social, en fin, el apego a esquemas tradicionales y a estructuras estatales insuficientes, constituían todos los obstáculos para el desarrollo político, social y económico, para cuya superación se podrían sentar las bases en la Constitución Política».

La nueva Carta presenta una estructura normativa encaminada a equilibrar la balanza del poder político. Descontada la futura evolución que sufran por la dinámica social, jurídica y política, las renovadas instituciones señalan desde ahora un camino de optimismo y fundada ilusión.

Innovaciones en la rama ejecutiva

La Constitución de 1991 establece una serie de limitaciones y controles jurídicos y políticos al ejercicio de las atribuciones presidenciales, que van desde una sustancial disminución del centralismo y el establecimiento de un estatuto de la oposición (artículo 112), hasta una transformación esencial en la antigua institución del estado de sitio.

El capítulo sexto del título VII regula lo referente a los "estados de excepción". El antiguo estado de sitio se ha atomizado en estadios diferentes, cada uno con características específicas, pero todos con limitaciones propias y genéricas (artículo 93: «Los tratados y convenios internacionales ratificados [sic] por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno», y artículo 252: «Aun durante los estados de excepción de que trata la Constitución en sus artículos 212 y 213, el gobierno no podrá suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento»).

La regulación específica de los estados de excepción debe llevarse a cabo por el Congreso, mediante una ley estatutaria (artículo 152, literal e), para cuya aprobación, modificación o derogación se exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, y la revisión previa de exequibilidad del proyecto por parte de la Corte Constitucional (artículo 153).

La nueva reglamentación de los momentos de crisis es más eficaz, más precisa, más democrática, y no riñe con el Estado de derecho, ni elimina los derechos humanos.

Innovaciones en la rama legislativa

En dos sentidos básicos se orientó la reforma de la rama legislativa: aumentar sus funciones y responsabilidades en el contexto político, y corregir las anomalías de que había dado evidencia.

Acerca del primer punto se estableció expresamente que el Congreso ejerce «control político sobre el gobierno y la administración» (artículo 114), y se creó un mecanismo más específico al efecto: la moción de censura. Esta nueva institución está regulada en el artículo 135, así: «Son facultades de cada Cámara: 8. Citar y requerir a los ministros para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, ésta podrá proponer moción de censura. Los ministros deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

«En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero se hacen las leyes transitorias o definitivas, o se derogan las existentes. Por el segundo se hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial y al otro poder ejecutivo del Estado.

«La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad; para que esta libertad exista es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro.

«Cuando el poder legtislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad, falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos, tiránicamente.

«No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podrá disponer arbitrariamente de la seguridad y la vida de los ciudadanos, como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

«Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.

«De los tres poderes de que hemos hecho mención, el de juzgar es casi nulo. Quedan dos: el Legislativo y el Ejecutivo».

El principio de la separación de poderes fue consagrado en la Constitución de los Estados Unidos —promulgada por la Convención Federal de 1787—, en los siguientes términos: «Todas las facultades legislativas aquí otorgadas, serán conferidas a un Congreso de los Estados Unidos, el cual estará compuesto de un Senado y una Cámara de Representantes» (artículo I, sección 1). «Se deposita el poder ejecutivo en un presidente de los Estados Unidos» (artículo II, sección 1). «El poder judicial de los Estados Unidos será confiado a una Corte Suprema y a los tribunales menores cuya formación sea ordenada por el Congreso» (artículo III, sección 1).

En fin, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, formulada por la Asamblea Francesa en 1789, piedra angular del constitucionalismo, se estableció el principio en el artículo 16: «Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución».

Hoy el principio de separación de poderes se mantiene no sólo como sustento doctrinario y filosófico del Estado occidental, sino que conserva en esencia su contenido —en cuanto mecanismo de control—, a pesar de la evolución que cada poder ha sufrido en relación con el ámbito de sus competencias y la especificidad de sus funciones.

«9. Proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo días siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los ministros respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara. Una vez aprobada, el ministro quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos».

Al período anterior de sesiones ordinarias del Congreso se adicionó un segundo período —entre el 16 de marzo y el 20 de julio—, con la posibilidad de que las comisiones permanentes sesionen en tiempo de receso. Las sesiones extraordinarias continúan siendo iniciativa del Ejecutivo, y en ellas el Congreso sólo se puede ocupar de los asuntos que el gobierno someta a su consideración, «sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo» (artículo 138).

Corresponden al Congreso, entre otras, las siguientes funciones: aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (artículo 150, ordinal 3); reglamentar las funciones de inspección y vigilancia del gobierno (artículo 150, ordinal 8).

A la nefasta institución de las "facultades extraordinarias" se le incorporaron los siguientes límites temporales y políticos: su término máximo será de seis meses; las facultades deben ser solicitadas expresamente por el gobierno; la aprobación de las leyes que las otorguen requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; el Congreso puede, por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el gobierno en uso de dichas facultades; no podrán conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, decretar impuestos, ni para crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras.

En cuanto a la corrección de las anomalías del Congreso, el artículo 136 le prohíbe: «Decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente [...] 6. Autorizar viajes al exterior con dineros del erario, salvo el cumplimiento de misiones específicas, aprobadas al menos por las tres cuartas partes de los miembros de la respectiva Cámara».

Para acabar con la práctica de los "pupitrazos decembrinos", el artículo 160 prevé que entre el primer y segundo debates deben transcurrir por lo menos ocho días y «entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días».

Se estableció un amplio régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los congresistas (artículos 179, 180, 181 y ss.). Con el fin de evitar el "ausentismo", se ha previsto que los congresistas pierdan su investidura por «la inasistencia en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura». El reajuste de las remuneraciones de los miembros del Congreso se hará en proporción igual «al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central» (artículo 187)

En fin, la dinámica política del nuevo Estado se orienta hacia un Congreso más fuerte y responsable, un Ejecutivo controlado y una sociedad protagónica y libre.

Puede esperarse que el "presidencialismo excesivo" deje de serlo y vuelva a los cauces normales, en un «Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general».

Bibliografía

GAONA CRUZ, MANUEL. *Estudios constitucionales*. Bogotá, Superintendencia de Notariado y Registro, 1988.

LÓPEZ MICHELSEN, ALFONSO. *El presidencialismo excesivo. La superstición codificada*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1986.

MADRID-MALO GARIZÁBAL, MARIO. *El presidente de la República*. Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1990.

RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS. *Las facultades extraordinarias*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1973.

RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS. *Imagen del presidencialismo latinoamericano*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1983.

RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS. *El síndrome del presidencialismo en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1989.

ROZO ACUÑA, EDUARDO. "Guía bibliográfica elemental sobre el poder ejecutivo en América Latina". *Revista de la Universidad Externado de Colombia*. (Bogotá, abril 1985).

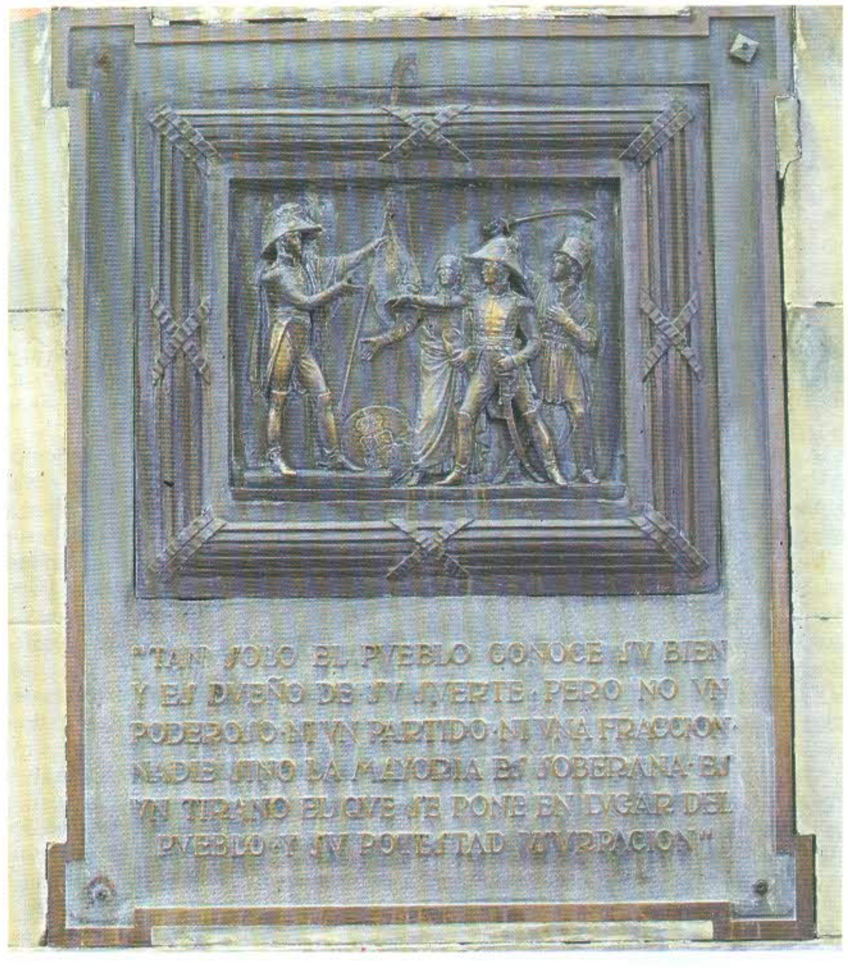
VARIOS. *Regímenes políticos actuales*. Juan Fernando Badía, Coordinador. Madrid, Tecnos, 1987.

VÁZQUEZ CARRIZOSA, ALFREDO. *El poder presidencial en Colombia*. Bogotá, Ediciones Suramericanas, 1986.

Los partidos políticos

Abraham Sánchez Sánchez

La nota relevante de un análisis acerca de los partidos políticos colombianos es el predominio del bipartidismo durante gran parte del transcurrir histórico. Sin desconocer los sucesos que últimamente amenazan poner fin a ese predominio, es importante detenerse en el examen del fenómeno dualista y a partir de ese supuesto desarrollar los temas de mayor trascendencia: el origen de los partidos, la relación de estos con las ideologías que han pretendido encarnar, las alianzas o coaliciones, la colaboración de las colectividades minoritarias, la oposición institucional y extrainstitucional, las disidencias y terceras fuerzas, la actual tendencia hacia el pluripartidismo.



"Tan sólo el pueblo conoce su bien y es dueño de su suerte. Pero no un poderoso, ni un partido, ni una fracción. Nadie sino la mayoría es soberana. Es un tirano el que se pone en lugar del pueblo y su potestad, usurpación", Simón Bolívar. Relieve en bronce "Proclamación de la independencia de América", de Pietro Tenerani, 1846. Pedestal del monumento al libertador, Plaza de Bolívar, Bogotá.

EL BIPARTIDISMO

Con base en el número de partidos que compiten por el poder tradicionalmente, se ha hablado de sistemas de partido único, bipartidistas y multipartidistas. No han faltado voces discordantes que pretenden negarle utilidad a esta clasificación, aduciendo su escasa idoneidad para transparentar ciertas características del régimen político, cuando no la imposibilidad de saber cuántos son los partidos; pero con mayores o menores dificultades, siempre es posible establecer el sistema correspondiente a un país determinado, aspecto que, unido a otras variables propias del peculiar proceso histórico y social, permite detectar rasgos importantes.

Por ejemplo, creemos con Giovanni Sartori que la cantidad de partidos indica de modo aproximado «la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado». El analista italiano ha distinguido entre formato y mecánica; conforme al primero se sabe cuántos partidos hay; la mecánica tiene que ver con el funcionamiento del sistema; la interrelación se logra cuando el formato contribuye a señalar "propiedades funcionales" del sistema de partidos y, consecuencialmente, de todo el régimen.

De acuerdo con la tesis de Sartori, el formato es bipartidista si la presencia de terceros partidos no impide que los dos principales gobiernen solos. Las condiciones que hacen posible su operancia son las siguientes:

1. Dos partidos compiten por la mayoría.
2. Uno de los dos logra conseguir una mayoría suficiente.
3. El triunfador está dispuesto a gobernar solo.
4. La alternación en el poder sigue siendo una expectativa creíble.

En cuanto a la primera condición, Maurice Duverger se pregunta ¿por qué colocar la frontera entre dos y más de dos y no en otro número? La respuesta es sencilla: la mayoría absoluta está al alcance de un solo partido, pudiendo el gobierno contar con una base de apoyo estable y homogénea. Las alternativas se encuentran simplificadas a tal punto, que los votos se acumularán forzosamente en favor de una de las opciones, sin que lograr la mayoría apareje dificultades enormes.

En Colombia los partidos liberal y conservador se han sucedido en la conducción del Estado y las terceras agrupaciones no han logrado amenazar seriamente el control monopólico ejercido por el bipartidismo tradicional; no obstante, las fuerzas que ac-

tualmente pugnan en la escena política podrían desvirtuar su arraigo histórico.

En cuanto a la segunda condición (uno de los dos partidos logra conseguir una mayoría suficiente), ésta es corolario de la anterior, «el sistema produce mayorías automáticamente». En Colombia prácticamente desde 1931 el partido liberal ha obtenido mayoría de sufragios en todas las elecciones; el conservatismo, contrariamente, ha disminuido su potencial electoral y en algunas ocasiones se ha visto desplazado del segundo lugar.

En relación con la tercera condición (el triunfador está dispuesto a gobernar solo), la formación de alianzas está condicionada por el número de partidos. Generalmente el multipartidismo requiere coaliciones frecuentes; por el contrario, un sistema bipartidista puede asegurar la estabilidad sin que un partido tenga que recurrir a uniones con el otro o con terceros grupos, las alianzas se realizan en momento de crisis y tienen, por lo mismo, carácter excepcional.

El desarrollo político colombiano muestra una amplia gama de coaliciones, la última de las cuales, pactada por las dos agrupaciones tradicionales bajo el rótulo de Frente Nacional (1958-1974) consagró la paridad política en las corporaciones de elección popular y en la rama ejecutiva, de tal forma que independientemente del volumen de sufragios, cada partido pudo contar con la mitad de los miembros del Congreso, asambleas y concejos, y la designación de los funcionarios de la rama ejecutiva se hizo reflejando la composición política del Congreso. La paridad para asambleas y concejos se suprimió a partir de 1970, para Congreso desde 1974; se mantuvo en ministerios, gobernaciones y alcaldías hasta 1978, año a partir



Laureano Gómez, Eduardo Santos, Cecilia y Alvaro Goméz Hurtado. Fotografía de Luis Gaitán (Lunga), mayo 11 de 1953.



Julio César Turbay Ayala y Alfonso López Pumarejo en tiempos del Frente Nacional.

del cual, según las voces del artículo 120 de la Constitución de 1886, para conservar el «espíritu nacional» el nombramiento de ministros se hizo en forma tal que se otorgase «participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del presidente de la República», pudiendo éste integrar libremente el gobierno cuando dicha fracción se abstenía de participar, como en efecto ocurrió durante el cuatrienio presidido por Virgilio Barco (1986-1990). La Constitución de 1991 abolió esta norma.

Dejando de lado el tema de las alianzas, la disposición del ganador a gobernar solo lleva a considerar la posición del segundo partido. ¿Qué ocurre con él? Cuando se habla de bipartidismo se destaca el papel determinante de dos grandes partidos, pero ello no significa inexistencia de otras colectividades. Fuera del binomio vencedor-vencido es posible establecer una muy interesante relación entre la segunda fuerza electoral y terceras agrupaciones: el espacio existente suele ser insalvable, el apoyo hacia el segundo partido debe ser de tal naturaleza que lo coloque a considerable distancia de los restantes contendientes.

En Colombia el partido conservador, ubicado en situación minoritaria durante un largo trecho, supo consolidar un segundo lugar. La izquierda colombiana exhibió un nivel de votación poco relevante. La reciente intervención de la Alianza Democrática M-19 y de algunos otros movimientos hace dudar acerca del mantenimiento del conservatismo como segunda fuerza y del sistema bipartidista.

La votación lograda por la segunda fuerza le asegura la obtención de algunas curules; aun en el caso límite de un descalabro abrumador, el efecto es atenuado porque el partido derrotado sigue teniendo mayor acogida en ciertas regiones, y este apoyo seccional lo protege contra la destrucción. El ejercicio de la oposición es la acción más efectiva que puede desarrollar el segundo partido; constituido en alternativa de poder, le llegará la oportunidad de convertirse en partido de gobierno.

En cuanto a la cuarta condición (la alternación en el poder sigue siendo una expectativa creíble), si bien es cierto que el bipartidismo comporta el gobierno de un solo partido, es obvio que tal situación no se puede prolongar indefinidamente; si esto ocurre, estaríamos ante un partido único o predominante. El cambio, la rotación, es indispensable para la mecánica del sistema. Sin embargo, esta proposición teórica ha encontrado algunos tropiezos en la práctica; la historia política de algunos países muestra considerables lapsos delineados por la acción de un solo partido, a veces con exclusión absoluta del otro.

En Colombia, hacia 1849, con el ascenso al poder de José Hilario López (1849-1853), nació la primera república liberal, cuya vida se prolongó hasta 1886, salvo los gobiernos conservadores de Manuel María Mallarino (1855-1857) y Mariano Ospina Rodríguez (1857-1861). En 1886 se inauguró una hegemonía conservadora de cuarenta y cinco años. El relevo de partidos, acaecido en 1930, le puso fin y dio paso a una segunda república liberal, proyectada a lo largo de 16 años, al cabo de los cuales el conservatismo tornó a la conducción del Estado, hasta el advenimiento de la dictadura militar (1953-1957) que, según el profesor Carlos



Alvaro Gómez Hurtado y Misael Pastrana, ca. 1970.

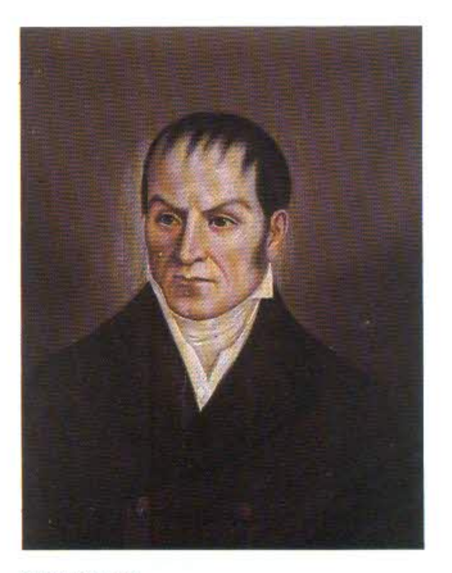
Restrepo Piedrahita, «fue una especie castrense de gobierno conservador».

Las fórmulas del Frente Nacional permitieron el regreso a la normalidad institucional, los acuerdos de Benidorm (1956) y Sitges (1957) condujeron al sistema de alternación en la Presidencia, convenido inicialmente para tres períodos: el primero y el último corresponderían a presidentes conservadores; el intermedio, a un liberal. Por disensiones internas del conservatismo, Laureano Gómez ofreció el primer período a Alberto Lleras Camargo (1958-1962); posteriormente, el acto legislativo 1 de 1959 consagró —a partir de allí— tres períodos de alternación: uno para el liberalismo (1966-1970) y dos para el conservatismo (1962-1966 y 1970-1974). A partir de 1974 el partido liberal reafirmó su condición mayoritaria; en 1982 un candidato conservador, a nombre de un movimiento nacional, ganó la Presidencia de la República; en 1986 hubo de retomarla el liberalismo y la mantiene actualmente.

En líneas generales, la evolución indica el paso de las posiciones sectarias, propias de los primeros tiempos, a la colaboración. Esta dialéctica exclusión-acuerdo ha jalonado el proceso político colombiano y coloca en tela de juicio las dos últimas "condiciones" expuestas por Sartori, quien consciente de su fragilidad ha convenido que dichas cláusulas no son rígidamente aplicables, concediéndole al término "alternación" un sentido flexible: «Implica la expectativa más bien que el hecho real del traspaso de gobierno».

Pese a las tendencias actuales que lo ponen en entredicho, es indiscutible la presencia del bipartidismo en la historia colombiana; no obstante, algún sector de la doctrina considera que aquí ha operado la institucionalización del monopartidismo. La imposibilidad de señalar distancias ideológicas entre los partidos, así como el experimento del Frente Nacional, parecen constatar la formación del "partido único de gobierno" o "dominante liberal-conservador", confirmándose «la sospecha de que los grupos mayoritarios de la política colombiana, más que dos partidos, son, en realidad, dos fracciones de un mismo gran partido».

Otros piensan que el bipartidismo fue siempre aparente, porque las fuerzas de ambos partidos, distintas y contradictorias, al generar divisiones de grupos consagraron en la práctica un real pluripartidismo. Estas ideas se corresponden cabalmente con las expresadas por Sigmund Neumann, para quien bajo un marco dualista es posible hallar sistemas multipartidistas, a causa de facciones de los partidos.



Camilo Torres.
Oleo de autor no identificado del siglo XIX.
Museo Nacional, Bogotá.

Sin embargo, ninguna de las dos posiciones es satisfactoria; además, independientemente de las escisiones internas, es factible identificar a lo largo de la historia dos tendencias o talantes que conviven, precipitando o demorando el curso de los acontecimientos.

ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COLOMBIANOS

Absolutismo e independencia

Los partidos políticos, realidades que nacen con la instauración de la democracia burguesa, estuvieron ausentes durante los siglos de dominación absolutista española. La eclosión de ideas revolucionarias marcó un primer punto de ruptura, enfrentamiento de la élite criolla liberal e ilustrada, deseosa de un orden propicio al disfrute de ciertos derechos conculcados hasta entonces, contra los absolutistas partidarios del antiguo régimen. En una fase previa transaccional, el 20 de julio de 1810 los realistas aceptaron la conformación de la Junta Suprema de Santafé, clara expresión de un movimiento autonomista, cuidadoso de guardar las prerrogativas del rey Fernando VII; sin embargo, cuando los patriotas manifestaron su aspiración de afianzar un gobierno independiente, libre y republicano, totalmente desvinculado de España, la pugna adquirió ribetes antagónicos.

Diversos estamentos sociales se afiliaron a uno y otro bando. La corriente revolucionaria anticolonial estaba integrada básicamente por criollos; algunos peninsulares compartieron el ideario emancipador, a la par que grupos de indígenas y de negros interesados en la abolición de la esclavitud. Chapetones, criollos, realistas, mestizos, indios, negros sostuvieron la tendencia absolutista; funcionarios civiles y eclesiásticos, aristócratas, terratenientes y militares, se unieron a las masas de Popayán, Pasto y Santa Marta y, esgrimiendo tesis sobre el origen divino de los reyes, justificaron el dominio del monarca.

Federalistas y centralistas

Tras la independencia (1810), se propendió a la instauración de un gobierno republicano en reemplazo del monárquico español. El problema de la organización político-administrativa conveniente al nuevo Estado desató el conflicto entre federalistas y centralistas. Carente nuestro país de auténtica identidad nacional, la azarosa realidad del momento mostraba una sociedad que, si bien cargaba a cuestas tres siglos de dependencia colonial, había tenido la experiencia de una revolución emancipadora impulsada desde provincias diferenciadas geográfica y culturalmente, a la vez que aisladas ante la escasez de vías de acceso.

Los federalistas enfatizaron el carácter autónomo profundamente arraigado en las provincias. Consideraron que la administración colonial había sido descentralista, pues habiendo encontrado el conquistador tribus independientes, para afianzar su predominio mantuvo separadas las respectivas zonas; las gobernaciones y los cabildos habrían apuntalado tal autonomía regional. Alegaron la variedad geográfica y la falta de comunicaciones, la independencia, que operó de la periferia hacia el centro, y finalmente, el deseo de imitar el admirado modelo norteamericano. Camilo Torres y Miguel de Pombo personificaron la idea federal en la Nueva Granada.

Los centralistas argumentaban que era indispensable mantener la unidad que España impuso a las colonias; veían en el federalismo un sistema propicio a rivalidades, egoísmos y



Miguel de Pombo.
Oleo de autor no identificado del siglo XIX.
Casa Museo 20 de Julio, Bogotá.

caudillismos disolventes, cuya operancia impediría estructurar un Estado lo suficientemente fuerte como para hacer frente a una eventual reacción española. El Estado unitario, dotado de un ejército, catalizaría cualquier intento de restauración absolutista. Criticaron el trasplante de instituciones norteamericanas para regir un país con hábitos, costumbres y necesidades peculiares. Antonio Nariño se constituyó en el más autorizado vocero de la tendencia centralista.

Aunque los analistas pretenden mostrar la lucha entre dos tendencias, de las cuales una se inclina a la importación de modelos foráneos y la otra busca definir instituciones apropiadas a la idiosincrasia local, en la práctica sostenedores de doctrinas diametralmente opuestas se apropian de este argumento para hacer ver sus pensamientos como los más adecuados a la realidad circundante. La acuciante urgencia de dar respuestas a concretas circunstancias llevó a hombres de la talla de Antonio Nariño y Simón Bolívar a propugnar el centralismo autoritario, como medida para hacer posible la independencia; así la tesis de que el federalismo es propio de pueblos avanzados fue conjugada con la idea de la provisionalidad necesaria del sistema centralista.

La Gran Colombia: bolivarismo y santanderismo

La Constitución de 1821 consagró un régimen centralista que incluía a Venezuela y Quito. De acuerdo con José María Samper, de este año a 1826 no existieron partidos políticos, únicamente hubo republicanos. Pronto las ideas del Libertador encontraron partidarios y opositores. En mayo de 1826 Bolívar presentó un proyecto de Constitución al congreso constituyente de Bolivia; la institución de un presidente vitalicio e irresponsable sembró en el ambiente un halo monárquico, combatido a nombre del civilismo por antiguos federalistas agrupados alrededor de Francisco de Paula Santander. Al autoritarismo del Padre de la Patria, se contrapuso la tendencia sostenedora de instituciones democráticas.

Civilistas y militaristas llevaron su pugna hasta el seno de la Convención de Ocaña (1828), cuyo fracaso se evidenció con el retiro de los bolivarianos. La asunción de la dictadura por el Libertador agudizó la oposición del sector santanderista, empeñado en mantener la libertad sobre la base de la separación estricta de poderes, la consagración de derechos y la sujeción a la Constitución y a la ley; los santanderistas reclamaban sometimiento al código político de 1821.

Según Gerardo Molina, al lado de las páginas de Santander, la carta de septiembre 21 de 1829, fechada en Medellín y dirigida a Bolívar por el general José María Córdova, contiene el germen del futuro partido liberal; en ella, Córdova reivindica el gobierno popular, representativo, alternativo y electivo, ejercido responsablemente.

La polémica Bolívar-Santander es tema profusamente tratado y nada pacífico. Laureano Gómez contrapone al Bolívar católico un Santander masón e impío. Otros explican el choque como emanación de la lucha civiles-militares; y no pocos ubican el meollo de la disputa en la resistencia de Santander y sus partidarios al amplio plan de transformaciones sociales y antioligárquicas propugnado por Bolívar.



Antonio Nariño
Oleo de Franco, Montoya y Rubiano, ca. 1880.
Museo Nacional, Bogotá.



Simón Bolívar.
Casa de Nariño, Bogotá.

Los formuladores de la última hipótesis recuerdan que la guerra independentista fue apoyada por un contingente humano heterogéneo: criollos privilegiados —corriente reaccionaria— y masas populares (indios, negros, mestizos) esperanzadas en el afianzamiento de cambios políticos y sociales (reparto de tierras, abolición de la esclavitud) —tendencia auténticamente revolucionaria—. La victoria de la causa americana mutó las condiciones políticas, mas no las económicas; el pueblo, desilusionado, se vio desplazado del nuevo orden, perdiendo la ocasión de plasmar en realidades sus aspiraciones. Según esta hipótesis, la dictadura del Libertador fue el último intento de adelantar las reformas; los amplios poderes se utilizaron para mantener el orden y hacer tangibles los resultados de la revolución. Los partidarios del *statu quo*, temerosos de perder sus privilegios, rodearon a Santander exigiendo respeto a la Constitución de Cúcuta, cuyas instituciones eran garantía de sus intereses. Manuel María Madiedo escribió: «Alrededor de Santander se agrupó el antiguo criollaje, vestido de todos los colores, y buscando la antigua preponderancia al arrimo del or-

den civil de que Santander se había hecho patrono. Alrededor de Bolívar estaba la democracia del sable con la victoria por título».

Dentro de la misma línea de pensamiento parece ubicarse Alvaro Uribe Rueda, quien fustiga el «sentimiento civilista» encarnado en «feroces antimilitaristas», cuando «aún no había finiquitado la guerra emancipadora». El culto de la legalidad se habría esgrimido contra las bases democráticas, contra el pueblo que estaba en el ejército.

El profesor Ramón Garzón Mendoza hace una curiosa explicación del carácter de los dos grandes héroes. Según él, Bolívar es iniciado en una logia masónica de corte francés, mientras que Santander asistió a una logia de tipo anglosajón; este hecho, de apariencia trivial, se proyectará sobre el perfil espiritual de los partidos políticos colombianos. La masonería de Bolívar era abierta, tolerante y crítica frente a las teorías del pacto social no aplicables a la realidad del Nuevo Mundo, por lo cual una «ilustración americana» debía imponerse. La masonería de Santander, cerrada y autoritaria, no permitía divergencias. Enfrentados los personajes, el Hombre de las Leyes desplazó la posición bolivariana, implantando un positivismo anglosajón cercano a Jeremy Bentham y a la Ilustración europea. Garzón Mendoza concluye afirmando: «Santander parece ser el precursor espiritual de los dos partidos [...] Bolívar sería el gran derrotado».



Francisco de Paula Santander.
Oleo de Luis García Hevia.
Museo Nacional, Bogotá.



José María Córdova.
Oleo de José María Espinosa,
Casa Museo 20 de Julio, Bogotá.

Muerto el Libertador (1830), el partido bolivariano terminó al caer la dictadura de Rafael Urdaneta en 1831. Desde 1833 gobernó Santander, y bajo su administración sobrevivieron la esclavitud, el patronato y la servidumbre indígena. Vicente Azuero encabezó una fuerza propugnadora del cambio en los órdenes político, social y económico. Para Gustavo Humberto Rodríguez nacieron entonces dos tendencias liberales. Gerardo Molina cree que estas dos vertientes, identificadas como liberales conservadores (moderados) y liberales rojos (progresistas), constituyen el antecedente de los partidos políticos.

José Ignacio de Márquez ascendió al poder en 1837, apoyado por antiguos bolivarianos y moderados santanderistas, coalición denominada "de los ministeriales", que consiguió el triunfo de Pedro Alcántara Herrán (1841-1845) y la Constitución de 1843, autoritaria y centralista. El 29 de noviembre de 1849 este grupo se llamó conservador. La semilla estaba sembrada, el asunto religioso aportaría un elemento esencial de distinción entre conservadores y liberales.

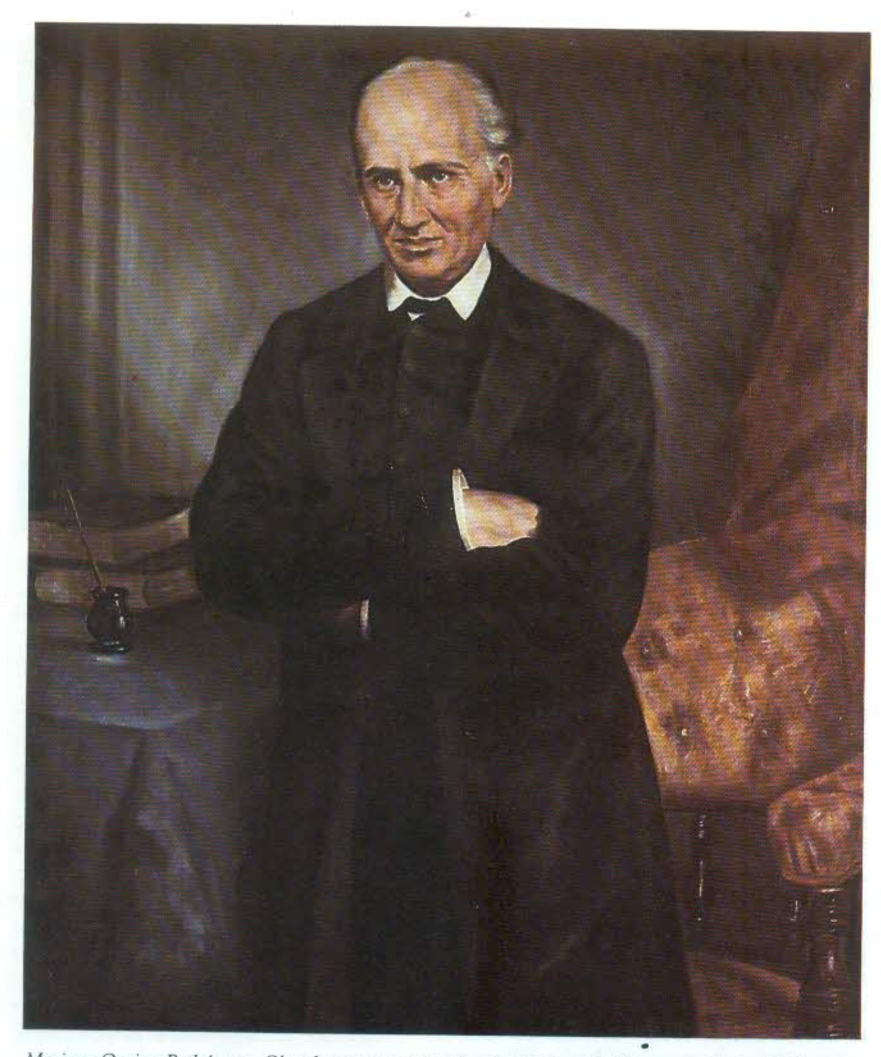
La paternidad del liberalismo se atribuye a Santander, la del conservatismo a Bolívar, sin que hayan faltado quienes inviertan la teoría, otorgando al Libertador el título de fundador del partido liberal, y a Santander el calificativo de conservador. José María Samper señaló que si el prócer «hubiera vivido diez a quince años más, habría acabado por ser el jefe del verdadero conservatismo neogranadino».

Si bien es cierto que antes de 1840 no existían los partidos liberal y conservador, pueden detectarse tendencias, temperamentos que no necesariamente encarnan en Bolívar y Santander. Mariano Ospina Rodríguez, fundador e ideólogo del conservatismo, además conjurado septembrino, escribió que como partidos políticos entre bolivarianos y conservadores no existía relación alguna. Manuel Murillo Toro destacó que el liberalismo santanderista contemporizó con el orden colonial, al punto de considerarlo «fracción ilustrada del partido conservador», y lo comparó con la colectividad que realizó las transformaciones de mitad de siglo. Sobre el particular, Gerardo Molina apunta que los valores preconizados en tiempos del prócer fueron distintos de los proclamados en 1849; el reconocimiento de libertades absolutas habría tenido «una capacidad disociadora» al momento de organizar la República, el fortalecimiento de un nuevo Estado requería un compás de espera. De este modo, la formulación mecánica del binomio Santander-liberalismo o conservatismo en nuestro sentir carece de fundamentos sólidos.

La publicación de las bases del partido liberal, redactadas por Ezequiel Rojas Ramírez en 1848, y el primer programa conservador, elaborado por Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro en 1849, señalan la fecha de nacimiento de las agrupacio-



Ezequiel Rojas.
Heliografía de A. Durand que figura
en "Obras completas del Dr. Ezequiel Rojas",
Bogotá, Angel M. Galán, 1881.
Biblioteca Nacional, Bogotá.



Mariano Ospina Rodríguez. Oleo de autor no identificado. Oficinas del Congreso Nacional, Bogotá.

nes tradicionales. Para Duverger, hacia 1850 ningún país, con excepción de Estados Unidos, conocía partidos políticos. Gustavo Humberto Rodríguez ha sostenido que «Colombia fue el primer país del mundo que tuvo partidos dentro del organismo de sus instituciones».

Sin defender o criticar la tesis de Rodríguez, puede afirmarse que el peculiar desarrollo político colombiano muestra la permanencia del sistema dualista, por lo menos durante ciento cuarenta años. La maquinaria política, las prácticas clientelistas, la tradición partidista de provincias, municipios y veredas, el antídoto de las coaliciones, etc., son factores que permitieron a las colectividades históricas mantener su presencia, adaptarse a los cambios y superar las crisis.

Además de la antigüedad, es asombrosa la constancia del bipartidismo; esa persistencia se explica en dos sentidos:

–Desde sus inicios ha sido un bipartidismo de contenido liberal-conservador, propio de las polémicas del siglo XIX. Duverger estudió tipos históricos de dualismo, correspondiéndole el primer lugar a liberales y conservadores; el surgimiento del socialismo provocó la desaparición del liberalismo o la fusión de los antiguos contrincantes para hacer frente al enemigo común. En Colombia, la creencia de que el partido liberal es el del pueblo permitió a esa colectividad catalizar el naciente movimiento socialista. Hacia 1922, a trueque de consagrar en su programa ciertas reivindicaciones populares, se granjeó el apoyo del socialismo. Durante mucho tiempo, la izquierda no deslindó suficientemente sus proyectos de los del liberalismo. Así mismo, tendencias de extrema derecha han tenido expresión dentro del conservatismo.

–El protagonismo bipartidista prácticamente no fue interrumpido, ni las disidencias, ni terceras opciones lograron afirmarse de modo perdurable en Colombia. Algunos países sustituyeron el dualismo por sistemas pluripartidistas, mientras que otros, decididamente dualistas, tuvieron interregnos dominados por la presencia de más de dos partidos para retornar luego al cauce normal. Inglaterra, por ejemplo, entre 1920 y 1935, experimentó un oasis tripartidista. Puede afirmarse, sin temor a equívocos, que ninguna de las dos circunstancias es predicable del desarrollo colombiano; hasta hace poco el país no había conocido un sistema diferente del bipartidista; sin embargo, las actuales fuerzas políticas que luchan por encontrar un espacio dentro del ámbito nacional pueden dar al traste con el bipartidismo y orientar al país por la senda del multipartidismo.

IDEOLOGÍA Y PARTIDOS POLÍTICOS

Ideas liberales

Los estudiosos de las ideologías universales ubican el origen remoto de las doctrinas liberales en la antigüedad grecorromana. La lucha contra el absolutismo implicó el revivir de estas ideas, enarboladas por la naciente burguesía. El revolucionarismo francés las consagró y también se impregnaron de las experiencias del constitucionalismo anglosajón.

El pensamiento político liberal presenta una primera etapa individualista: el individuo es el gran protagonista de la historia, el ideal político persigue rodearlo de garantías, asegurarle un desarrollo pleno que redundará en beneficio social. El Estado se encuentra en un nivel inferior, debe limitarse a vigilar; *laissez faire, laissez passer* fue la máxima. Las libertades absolutas de la persona humana son anteriores a la vida social, el poder político las reconoce y avala sin limitarlas.

El reinado de la ley asegura la libertad. El sometimiento de todos a normas idénticas hace iguales y libres a los hombres, por eso el órgano encargado de su expedición ocupa el primer lugar dentro de la estructura estatal. Contrapartida necesaria de la veneración por el Congreso es la desconfianza hacia el Ejecutivo, repre-

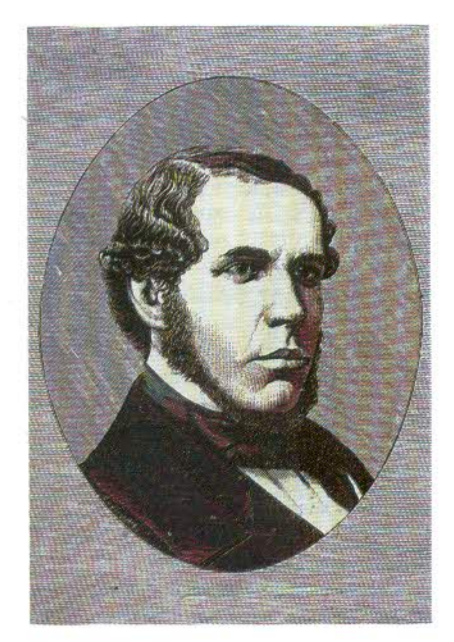
sentante de un eventual absolutismo. La lógica impone debilitarlo, evitando así su tendencia al despotismo.

Las crisis gravísimas generadas por los excesos del capitalismo industrial y el desarrollo teórico-práctico del socialismo sacaron al liberalismo del arrobo individualista. La revisión de sus principios inspiró una condición socializante del Estado; interés general, función social de la propiedad, intervencionismo del Estado constituyeron el trípode de la nueva orientación. Las tan celebradas tesis neoliberales que se esbozan hoy en día, parecen remitir de nuevo a los postulados iniciales.

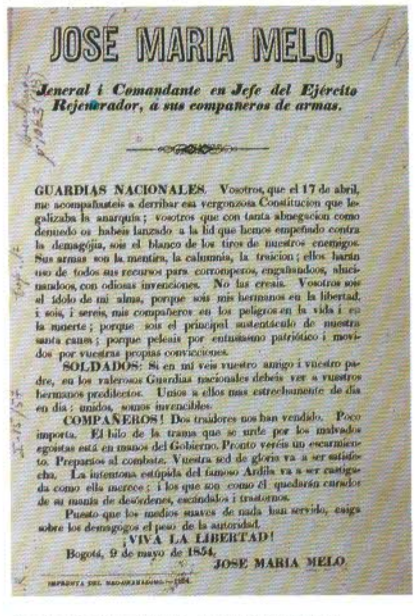
Ideas conservadoras

Tomando el término en su sentido más amplio, algunos ven el origen del conservatismo en Aristóteles. En Catón, Justiniano, Santo Tomás de Aquino, Dante, Fernando de Aragón, Felipe II, Thomas Hobbes y Francisco de Suárez creen encontrar la ascendencia del pensamiento conservador hasta llegar a Edmund Burke, Joseph de Maistre y el vizconde de Bonald. Políticamente el conservatismo es posterior a la ideología liberal, surgió para contradecirla. La execración de la revolución francesa, violadora del orden natural al cual debe retornarse, contiene una reacción antiliberal.

El conservatismo expresa cautela ante el progresismo y el reformismo, lo exasperan los cambios exagerados



José Eusebio Caro. Grabado de Antonio Rodríguez, Papel Periódico Ilustrado, 1884.



JOSE MARIA MELO,

Jeneral i Comandante en Jefe del Ejército Rejenerador, á sus compañeros de armas.

GUARDIAS NACIONALES. Vosotros, que el 17 de abril, me acompañasteis a derribar esa vergonzosa Constitucion que legalizaba la anarquía; vosotros que con tanta abnegacion como denuedo os habeis lanzado a la lid que hemos empeñado contra la demagójia, sois el blanco de los tiros de nuestros enemigos. Sus armas son la mentira, la calumnia, la traicion; ellos harán uso de todos sus recursos para corromperos, engañándoos, alucinandoos, con odiosas invenciones. No las creais. Vosotros sois el ídolo de mi alma, porque sois mis hermanos en la libertad, i sois, i sereis, mis compañeros en los peligros en la vida i en la muerte; porque sois el principal sustentáculo de nuestra santa causa; porque peleais por entusiasmo patriótico i movidos por vuestras propias convicciones.

SOLDADOS: Si en mi veis vuestro amigo i vuestro padre, en los valerosos Guardias nacionales debeis ver a vuestros hermanos predilectos. Unios a ellos mas estrechamente de dia en dia: unidos, somos invencibles.

COMPAÑEROS! Dos traidores nos han vendido. Poco importa. El hilo de la trama que se urde por los malvados egoistas está en manos del Gobierno. Pronto veréis un escarmiento. Preparaos al combate. Vuestra sed de gloria va a ser satisfecha. La intentona estúpida del famoso Ardila va a ser castigada como ella merece; i los que son como él quedarán curados de su manía de desórdenes, escándalos i trastornos.

Puesto que los medios suaves de nada han servido, caiga sobre los demagogos el peso de la autoridad.

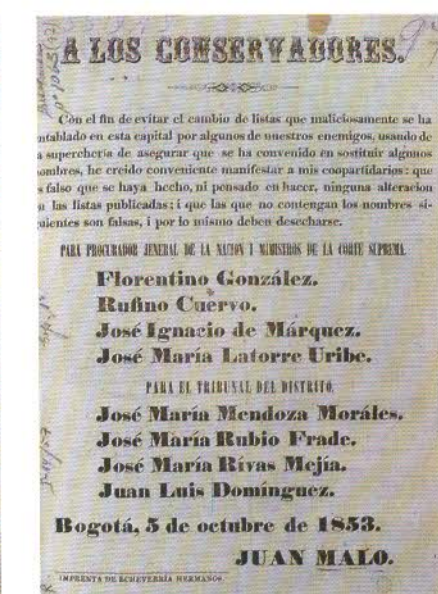
¡VIVA LA LIBERTAD!

Bogotá, 9 de mayo de 1854.

JOSE MARIA MELO.

IMPRENTA DEL NEO-GRANADINO.—1854.

Proclama del golpista José María Melo, en que habla de "derribar esa vergonzosa Constitución que legalizaba la anarquía", mayo 9 de 1854. Biblioteca Nacional, Bogotá.



A LOS CONSERVADORES.

Con el fin de evitar el cambio de listas que maliciosamente se ha ntablado en esta capital por algunos de nuestros enemigos, usando de a superchería de asegurar que se ha convenido en sostituir algunos ombres, he creido conveniente manifestar a mis copartidarios: que s falso que se haya hecho, ni pensado en hacer, ninguna alteracion n las listas publicadas; i que las que no contengan los nombres siuientes son falsas, i por lo mismo deben desecharse.

PARA PROCURADOR JENERAL DE LA NACION I MINISTROS DE LA CORTE SUPREMA.

Florentino González.
Rufino Cuervo.
José Ignacio de Márquez.
José María Latorre Uribe.

PARA EL TRIBUNAL DEL DISTRITO.

José María Mendoza Moráles.
José María Rubio Frade.
José María Rivas Mejía.
Juan Luis Domínguez.

Bogotá, 5 de octubre de 1853.

JUAN MALO.

IMPRENTA DE ECHEVERRÍA HERMANOS.

Advertencia "A los conservadores" sobre aspirantes a procurador y magistrados, firmada por "Juan Malo", octubre 5 de 1853. Biblioteca Nacional, Bogotá.

y violentos, desecha el afán de novedades, prefiere la evolución pausada a la ruptura brusca, «estima en más los resultados de la experiencia que las conclusiones especulativas de la teoría, es esencialmente práctico, y por consiguiente poco o nada dispuesto a los arranques de entusiasmo, si no es contra los excesos del crimen y de la maldad», al decir de Mariano Ospina Rodríguez.

Tradicionalista hasta la médula, el conservatismo se esfuerza por justificar el *statu quo ante*; las instituciones antiguas son dignas de preservación, la parte muerta del pasado no es tradicional, la porción del presente destinada a fundirse con el futuro es anticipación de éste, de modo que la tradición es algo real, concreto, actuante. Este aspecto lo vincula con la religión que, «protegida como esencial elemento del orden social», aporta el desprecio por el materialismo y el ateísmo, y a la vez ofrece un modelo jerárquico de organización que se traduce en rechazo del igualitarismo y el desorden. Estas ideas han sido antesala de gobiernos autoritarios y prefiguran el gusto conservador por el ejercicio de un poder fuertemente centralizado, con un Ejecutivo dotado de amplias prerrogativas a expensas del Legislativo. En síntesis, el conservatismo comporta la defensa de un orden jerárquico, religioso, tradicional; la restauración de dicho orden, si fuere perturbado, y una actitud contrarrevolucionaria frente a quienes intenten socavarlo.

El liberalismo llegó a Latinoamérica en el siglo XVIII, la monarquía de Carlos III lo propagó en los dominios de ultramar. Roberto Herrera Soto encuentra antecedentes conservadores en las capitulaciones comuneras de 1781, contentivas del precepto de justicia distributiva con acento cristiano. Durante el siglo XIX, estas corrientes encarnaron en partidos. El conservatismo guardó una actitud reverencial hacia el legado español; el liberalismo fue un grupo anticolonial, sin que pueda contraponerse un conservatismo terrateniente al liberalismo industrial (la industria no existía). La oposición fue ideológica.

Primera república liberal (1849-1886)

El gobierno de José Hilario López, instaurado en 1849, fue la ocasión propicia para que los teóricos liberales desplegaran sus ideas sobre la política y el Estado. El *laissez-fairismo* proyectó sus consecuencias en todos los ámbitos de la vida nacional, la doctrina de las libertades absolutas impregnó la ciencia jurídica colombiana.

El cultivo del tabaco se declaró libre, privando al Estado de una importante fuente de ingresos; se cedieron a las provincias muchos de los impuestos que percibía el Estado cen-



José Hilario López Valdés.

tral; se creó la contribución directa, se abolió la esclavitud, se dividieron los resguardos, las Constituciones de 1853 y 1863 reconocieron la libertad absoluta de imprenta y de palabra. El liberalismo predicó la libertad religiosa, estatuyó la libertad de enseñanza, lo mismo que la de industria y comercio; instauró el juicio por jurados, suprimió la pena de muerte, estableció el sufragio universal y directo.

Algunas de las medidas comprendidas dentro de este amplio catálogo persiguieron el debilitamiento de un Estado que emergía como un vasto rezago colonial. Los ideólogos de la época, consecuentes con los postulados de su doctrina, disminuyeron las funciones del poder ejecutivo. La Constitución rionegrera de 1863 ha sido la más adversa al autoritarismo presidencial de cuantas ha tenido Colombia.

Con el propósito de establecer los linderos de las parcialidades políticas colombianas durante el siglo XIX, se ha recurrido con insistencia a algunos temas, ellos son: libre cambio y proteccionismo, federalismo y centralismo, partidos políticos y clases sociales, y la cuestión religiosa.

Libre cambio y proteccionismo

La doctrina del libre cambio, elaborada por Inglaterra en su afán de colocar su enorme producción textil en el mercado americano, fue trasplantada a la Nueva Granada. La libertad de importaciones fue manzana de discordia en la reciente sociedad política granadina.

Hacia 1831 José Ignacio de Márquez asumió una clara actitud proteccionista; según él, la decadencia de las artes era herencia del régimen español y ninguna medida había sido eficaz en el propósito de fomentarlas. En carta que dirigió a Vicente Azuero, el general Santander abogó por el abandono de las teorías del comercio libre, que permitían la introducción de productos y manufacturas extranjeras «sin restricciones ni recargo de derechos».

Por su parte, y como secretario de Hacienda de la primera administración de Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849), Florentino González coadyuvó a la adopción del libre cambio, basándose en la teoría de la división internacional del trabajo, según la cual estos pueblos deben conformarse con ofrecer a Europa materias primas. El mercado se inundó de mercaderías inglesas y la eliminación de las manufacturas de Oriente no se hizo esperar. Los esfuerzos por crear una economía propia fracasaron.

Alvaro Tirado Mejía explica que el «asunto del libre cambio no sirve de línea ideológica demarcatoria entre el liberalismo y el conservatismo colombiano, pues ambos lo aceptaron y rechazaron según las circunstancias del momento».



Florentino González Vargas.
Tarjeta de visita realizada sobre un grabado.
Colección J.J. Herrera,
Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.



Tomás Cipriano de Mosquera.
Carboncillo de Ricardo Acevedo Bernal, 1884.
Oficinas del Congreso Nacional, Bogotá.

Federalismo y centralismo

Uno de los asuntos que con mayor frecuencia se invoca para justificar una diferenciación doctrinaria entre los partidos es el de federalismo y centralismo. El fortalecimiento local, apuntalado con la descentralización de rentas y el otorgamiento de facultades a las provincias, fue política liberal que inevitablemente condujo al federalismo proclamado en la Carta de 1863, al decretar la unión perpetua de los nueve estados soberanos. Sin embargo, Manuel María Mallarino (1855-1857), presidente conservador, bajo la vigencia de la Constitución de 1853 sancionó las leyes que crearon los estados federales; y luego un Congreso mayoritariamente conservador expidió la Constitución confederal de 1858, sancionada por Mariano Ospina Rodríguez (1857-1861), mandatario del mismo partido.

Esta actitud, de acuerdo con Alfredo Vázquez Carrizosa, ha tratado de ser explicada por varios autores. Para Miguel Antonio Caro no fue más que el resultado de la alianza contra el general José María Melo (1854); Rafael Núñez la calificó como acto de complacencia y debilidad; Miguel Samper pensó en un hecho no justificado ni por los principios ni por los antecedentes del partido; José de la Vega resalta una claudicación en un punto básico del programa conservador; Marco Fidel Suárez escribió: «El partido conservador, adoptando los principios de su émulo, se exhibió

como renegado, y el guardián del manicomio se contagió de locura».

Partidos políticos y clases sociales

Asimilar las condiciones europeas a nuestra situación política contribuyó a difundir la imagen de un liberalismo compuesto por comerciantes, artesanos y antiguos esclavos, enfrentado a un conservatismo retardatario, clerical y latifundista. Un examen detenido del conjunto de reformas desautoriza ampliamente esta tesis.

La abolición de los resguardos perjudicó a los indígenas y benefició a comerciantes y terratenientes, interesados en hallar compradores para sus mercancías, los primeros, y ensanchar sus dominios y asegurar mano de obra barata, los segundos; los dos partidos estuvieron de acuerdo en la eliminación. Los conservadores fueron partidarios del mantenimiento de la esclavitud; hubo voces liberales que la defendieron; su desaparición convino a esclavos, comerciantes y artesanos. La desamortización de bienes eclesiásticos creó un amplio latifundio liberal; comerciantes y terratenientes obtuvieron las tierras comunales. Mercaderes y artesanos, desde posiciones diametralmente opuestas, libraron la batalla alrededor del libre cambio. Estos hechos revelan una oposición más ideológica que sustentada en bases reales.

La cuestión religiosa

El debilitamiento del Estado colonial sugería el ataque contra la Iglesia, erigida como uno de sus más claros cimientos. La laicización entrañó el socavamiento del poder ideológico, político y económico del clero. La libertad para el ejercicio libre de cualquier profesión u oficio, la organización educativa con características laicas, la reglamentación del matrimonio civil y el divorcio, el destierro de los jesuitas y la desamortización de bienes de manos muertas fueron medidas orientadas al cumplimiento de ese objetivo.

Decididamente agrupado el catolicismo bajo toldas conservadoras, la cuestión religiosa configuró el gran elemento delimitador de nuestras parcialidades políticas.

Hegemonía conservadora (1886-1930)

El conservatismo planteó la urgencia de reformas que acabaran con la separación Iglesia-Estado, el libre tráfico de armas y el federalismo. Estos planteamientos se entroncaron en la realidad nacional a partir de 1886. La Regeneración implicó el retorno al centralismo, la restricción de libertades, el restablecimiento de la pena de muerte, el fortalecimiento del Ejecutivo, el confesionalismo, la educación organizada conforme a los dogmas de la religión católica. La Constitución de 1886 y el Concordato de 1887 configuraron el nuevo orden.



Rafael Núñez.
Oleo de Cecilia Fajardo de Zalamea, 1974.
Casa de Nariño, Bogotá.

El liberalismo empezó a padecer los rigores de la discriminación; desesperado, se lanzó a la guerra civil en 1895 y 1899. «O nos dais la libertad o nos la tomamos», fue la sentencia pronunciada por Rafael Uribe Uribe desde el Congreso. La derrota dejó al liberalismo descompuesto programáticamente. Elegido presidente, el general Rafael Reyes (1904-1909) llamó dos ministros liberales a su gabinete; con su apoyo, elaboró un proyecto de facultades extraordinarias, cerró el Congreso y convocó una Asamblea Nacional Constituyente, integrada por dos diputados conservadores y uno liberal por cada departamento. La representación de este último partido hizo aprobar una proposición conforme a la cual «el período presidencial en curso y solamente mientras esté a la cabeza el señor general Reyes, durará una década de 1905 hasta el 31 de diciembre de 1914». La dictadura se hizo intolerable, la oposición fue silenciada y perseguida.

Aparecía entonces el partido que había predicado el fortalecimiento del Congreso, dotando al Ejecutivo de fuertes poderes; la colectividad descentralista se tornó centralista; la aprobación de un período de 10 años para uso exclusivo del dictador hace recordar la presidencia bianual, otrora ejercida rigurosamente en atención a los mandatos de la Carta del 63. Es acertado el concepto de Tirado Mejía cuando afirma que en estas circunstancias «el país presenció el espectáculo de partidos que según las conveniencias burocráticas lanzaban por la borda los principios que habían postulado y a nombre de los cuales habían hecho batir en la guerra a la población colombiana».

El conservatismo aceptó la representación de las minorías, y los liberales, curados de sus fiebres anteriores, olvidaron las prédicas federalistas y laicistas y los Congresos vigorosos. La Unión Republicana (1909-1914) evidenció esa confusión de doctrinas; a nombre de la evolución social, se abandonaron los dogmas; la necesidad de afianzar un clima de paz condujo al entendimiento entre los partidos. Renegar de los principios fue la norma. Uno de los adalides del nuevo orden, Enrique Olaya Herrera, increpó: «¿Acaso ellos nos han impedido rodar al abismo de la decadencia y la miseria? ¡Vuestros principios! ¿Nos han hecho ellos pueblo grande, nos han levantado en la escala de las naciones, han contribuido ellos a dar felicidad y poderío a la vida?»

En lugar de la fusión de las colectividades, Uribe Uribe respaldaba su organización fuerte con un plan propio de política general; influido por las prácticas intervencionistas del gobierno de Reyes, desde principios de siglo expuso la conveniencia de que el liberalismo abrevara en las fuentes del socialismo, y por tal entendía la posibilidad de intervención estatal. La insurgencia de la clase obrera comportó la eclosión de ideas de tinte socialista, captadas por el liberalismo hacia 1922, mediante la adopción de un programa de reivindicaciones laborales que aumentó la base urbana del partido de Uribe Uribe y Benjamín Herrera. Entre tanto, sectores conservadores integraron una corriente profascista, cuyos antecedentes se ubican en los años veinte. En 1924 Silvio Villegas lanzó un llamamiento a conformar el bloque nacionalista, encontró eco en algunos jóvenes conservadores que comenzaron a llamarse

"Los Leopardos". La apología de Adolfo Hitler, Benito Mussolini y Francisco Franco acentuó este intento durante la década de los años treinta.

Segunda república liberal (1930-1953)

Llegado el liberalismo al poder en 1930, el presidente Enrique Olaya Herrera (1930-1934) prometió mantener la Constitución de 1886; el partido «o se había acomodado a su espíritu (es decir, se había conservatizado la mentalidad liberal) o consideró que era llegada la hora de medir a los conservadores con la dura vara de su propia invención», según palabras de Restrepo Piedrahita. Sin embargo, en la Convención de Ibagué, de 1922, se había consagrado el viraje fundamental del liberalismo manchesteriano al intervencionismo de Estado, y bajo esa égida se adelantaron las reformas de la segunda república liberal. Alejandro López fue partidario decidido del intervencionismo; Luis Eduardo Nieto Caballero entendía indispensa-

LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL SIGLO XX

La diferencia entre el pensamiento liberal y conservador en las primeras décadas del siglo XX, iba mucho más allá de los criterios encontrados sobre asuntos contemporáneos como la posición frente a la cuestión social y al comunismo. Antonio José Iregui (1864-1941), quien al presidir el Comité Provisional de Reorganización y Depuración del Partido Liberal en 1929 definió al liberalismo frente a los más diversos temas —la democracia y el sufragio, la libertad y la justicia, la ciencia y la mujer—, se refería a la existencia de un "espíritu liberal" en contradicción con un "espíritu conservador". En la formación de estos espíritus en disputa influían un inevitable legado histórico y diversos ambientes intelectuales cuyas diferencias podían aún identificarse con mediana claridad.

Protagonistas de la época, como Aquilino Villegas (1880-1940) y Baldomero Sanín Cano, se veían en la necesidad de reflexionar sobre el origen de sus apasionadas convicciones. En su obra, *¿Por qué soy conservador?* Villegas enmarcaba su experiencia en un contexto en el que ni el espacio ni el tiempo podían ser ajenos a la política: «Nací en una casa conservadora, en el sur de Antioquia, en uno de los últimos años del gobierno liberal de la Federación». Por su parte, Baldomero Sanín Cano, en un escrito titulado con un interrogante similar, "¿Por qué soy liberal?", también reconocía esa obligatoria referencia: «Nací en 1861, mientras repercutía en todos los ámbitos del país el eco de las batallas triunfales a que se debió la Constitución de 1863, sancionada en Rionegro, el lugar de mi nacimiento». Estos detalles tenían un profundo significado porque, como lo señalaba el mismo Villegas, «explican el estado de ánimo de toda época, y su influencia sobre mi espíritu».

Dichos detalles reflejaban ante todo las lealtades a unas tradiciones políticas e ideológicas que, si bien eran en parte heredadas, superaban el estrecho círculo familiar y se reforzaban luego a través de la formación escolar y universitaria. «En el pasado», expresaba Nieto Caballero, «son los hombres del liberalismo los que cautivan nuestro espíritu y nos hacen insensiblemente doblar la rodilla ante sus sombras». Sanín Cano mencionaba los nombres de algunas de las figuras que alimentaban en él esa devoción partidista: Santiago Pérez, Francisco Javier Zaldúa (1811-1882), Lorenzo María Lleras, Salvador Camacho Roldán, quienes, entre otros, «ocuparon puestos de preferencia en los anaqueles de mi memoria».

Las lecturas de una prensa politizada, en el mismo ambiente familiar, contribuían desde temprana edad a ese culto a las glorias del pasado que simbolizaban encontrados ideales e interpretaciones de la historia nacional. En su casa, el joven López Pumarejo leía periódicos liberales: *El Autonomista*, de Rafael Uribe Uribe, Max Grillo (1868-1949) y Ricardo Tirado Macías; *El Relator*, de Diego Mendoza Pérez (1859-1933); y, aunque con menos simpatía, *La Crónica*, de Carlos Arturo Torres y José Camacho Carrizosa (1865-1905). Y, por lo general, los colegios y las universidades, en su papel de centros de difusión doctrinaria, complementaban la formación de unos valores ya adquiridos. Los profesores de Sanín Cano en la Escuela Normal de Rionegro, «todos liberales», le suministraban «material intelectual para reforzar la base de [sus] opiniones». A su turno, la educación jurídica de Villegas tuvo un marcado tinte conservador: «...el profesor de derecho público sostenía el centralismo de la Constitución de 1886 contra el sistema federal de la Carta de 1863; el profesor de economía política combatía el libre cambio; y el de derecho canónico defendía desde el punto de vista del Estado, el Concordato». Algunos, es cierto, tenían la oportunidad de recibir una educación menos ortodoxa pero, inclusive en muchos de estos casos, el peso ideológico era casi inescapable. Miguel Antonio Caro, fue el profesor de retórica de Alfonso López Pumarejo. Al lado de Caro, sin embargo, otras influencias eran las dominantes: Julio César Rodríguez le sugería a López Pumarejo textos de Charles Darwin (1809-1882) y de Auguste Comte, (1798-1857), mientras Juan Manuel Rudas (1849-1903) le enseñaba las obras de John Stuart Mill y la *Ideología* de Destutt de Tracy (1754-1836). Por lo demás, López Pumarejo leía lo que le cayese en las manos, sin mucha disciplina y, apasionado por la política, «el muchacho sabía menos de Stuart Mill que de la campaña del negro Marín en los llanos del Tolima». El mundo intelectual del joven López Pumarejo, que después se amplió tras su experiencia en Inglaterra, difería sustancialmente del de Laureano Gómez (1889-1965), en quien la neoescolástica, adquirida en sus ocho años de estudios en San Bartolomé, ejerció una notable influencia.

La cuestión religiosa

En ningún otro tema podrían quizá identificarse con más claridad las diferencias entre liberales y conservadores que en aquellos relacionados con la cuestión religiosa, en la que además se originaron nuevamente, como en el siglo XIX, las más serias disputas. Las diferencias entre los partidos, según Marco Fidel Suárez, no eran «nominales, ni accidentales, ni secundarias, sino sustanciales, doctrinales» y, por encima de todo, «de carácter religioso». Las condenas a la doctrina liberal contenidas en el *Syllabus* de Pío IX, y en las *Opiniones candentes* del sacerdote carlista español Félix Sardá y Salvany (1844-1916), ejercían aún una notable influencia en la Iglesia colombiana. Así lo reveló el mismo empeño puesto por Rafael Uribe Uribe para refutar dichas condenas en su trabajo, escrito en 1912, "De cómo el liberalismo político colombiano no es pecado".

Ser liberal, para Julio César Rodríguez, uno de los maestros más influyentes en la educación de López Pumarejo, «era ser enemigo del Concordato». Vistos en su expresión práctica, los ataques desde periódicos liberales como *La Linterna* contra el «problema clerical agudo» podrían interpretarse como la simple manifestación de una lucha electoral. La influencia de la Iglesia, en efecto, también se traducía en votos para los conservadores, a pesar de los esfuerzos de los republicanos, como Carlos E. Restrepo, para que «el clero no se mezcle en nuestros asuntos de partido». No obstante, detrás de esa lucha electoral se movían dos concepciones del mundo en disputa y sus contrarias interpretaciones sobre las fuentes de la autoridad, la naturaleza del Estado y las ideas de libertad, justicia y orden.

Alberto Lleras Camargo, quien se lamentaba de esa república agraria y semiurbana de su infancia manejada desde la Iglesia, recordaba sus años con López Pumarejo en 1934 como entre los mejores de su vida, cuando «creíamos estar reanudando la historia en los días gloriosos de las mejores luchas contra el colonialismo, el fanatismo, la opacidad y el deslustre de la vida colombiana». Para López Pumarejo era preciso destruir «hasta la apariencia de un Estado teocrático». En la reformulación de las relaciones con la Iglesia, López Pumarejo se propuso modificar el Concordato, «y romper la subordinación del poder civil al eclesiástico, en lo relativo al matrimonio y al estado civil de los colom-

ble la protección de la sociedad contra el abuso de la libertad sin control, así como el cuidado por el Estado de los derechos de individuos subalternos. La reforma constitucional de 1936 pretendió otorgar instrumentos para corregir los desequilibrios.

El principal inspirador de la Revolución en Marcha, Alfonso López Pumarejo, observó en 1934, al tomar posesión de la Presidencia de la República, la superación de las antiguas barreras entre los partidos y la conveniencia de trazar nuevas fronteras; pensaba que el liberalismo, detentador del poder, al utilizarlo en beneficio del pueblo se tornaría doctrinario. Ante las transformaciones, el conservatismo asumiría una posición reaccionaria, ahondándose así los motivos de contradicción. Alvaro Uribe Rueda considera que las fronteras se establecieron, pero dentro de las viejas colectividades. López Pumarejo dijo en 1941: «Con la reforma constitucional, con la reforma del sistema concordatario, en las bases cons-

bianos». Contra los intentos de secularización de la sociedad colombiana adelantados por la República Liberal, se pronunciaban las pastorales del Episcopado, las publicaciones periódicas de la Iglesia, y conservadores como Laureano Gómez, quien, en los famosos debates sobre el Concordato en 1942, le señalaba a Darío Echandía (1897-1989): «Yo hablo en nombre de los principios de la doctrina católica, que están expresados en las obras filosóficas de santo Tomás, que dice cómo debe organizarse un Estado».

Partidos tradicionales, marxismo y violencia

A pesar de los innegables logros centenaristas en la tarea de civilizar los ánimos, la confrontación de los espíritus liberales y conservadores nunca perdió del todo la acrimonia que la había caracterizado desde el siglo XIX. Ella resurgió inmediatamente después de la disolución de la Unión Republicana, y se volvió aún más áspera tras el fallido intento de la Concertación olayista. El predominio de las tendencias hegemónicas, en otra expresión de continuidad, reflejaba también el alto grado de polarización de la lucha ideológica. En 1936, un Congreso exclusivamente liberal aprobaba una reforma constitucional que representaba, en sus diversos matices, la visión del liberalismo del porvenir nacional. A su turno, la abortada reforma de 1953 fue la manifestación más explícita del conservatismo liderado por Laureano Gómez.

El ambiente intelectual de las décadas que sucedieron a la instauración de la República Liberal, hasta el advenimiento de la dictadura militar en 1953, estuvo, pues, condicionado por la agudización de un conflicto ideológico, cuyas raíces y evolución pueden trazarse desde los mismos orígenes de la independencia. Nuevas ideas y eventos, es cierto, influían en la formación de un panorama más complejo.

El marxismo encontraba ahora receptividad en la universidad oficial. Mayor impacto tuvo quizá el positivismo que, entre los penalistas, era difundido por Rafael Escallón (1891-1951), Carlos Lozano y Lozano (1904-1952) y Jorge Eliécer Gaitán, todos discípulos de Enrico Ferri (1856-1929) en distintos momentos. Los constitucionalistas, a su turno, seguían en particular las doctrinas de Leon Duguit, mientras otros tratadistas franceses ejercían notables influencias entre los juristas nacionales. Simultáneamente, el hispanismo, que bajo la inspiración de publicistas como Ramiro de Maeztu (1875-1936) tuvo un eco especial dentro de las filas conservadoras, se contraponía a las tendencias panamericanas que se vieron reforzadas por las políticas de Franklin D. Roosevelt (1882-1945), aunque en algunos sectores, incluidos los conservadores, no encontraban serias contradicciones entre ambas tendencias. El advenimiento de la República española y la subsiguiente guerra civil en la península ibérica fueron seguidos con marcado interés por la opinión pública colombiana. Así como también los principales eventos políticos del continente despertaban la atención nacional: las reformas de Lázaro Cárdenas en México, el aprismo en el Perú, y el justicialismo peronista en la Argentina. La anterior enumeración, desordenada y necesariamente incompleta, sólo quiere ilustrar cómo el país no permaneció ajeno a las influencias externas en un período que, internacionalmente, estuvo condicionado por los efectos de la Gran Depresión y la segunda guerra mundial.

«Nuestra época es ecuménica y universal», expresaba Luis Eduardo Nieto Arteta en 1938. El mismo Nieto Arteta, sin embargo, destacaba la dimensión política de la cultura nacional que, en la historia del país, se había dado con «características casi dramáticas». Los colombianos, añadía Nieto Arteta, «hemos vivido siempre dedicados a hondas y ardorosas polémicas políticas de contenido ideológico». El mundo de las ideas había estado irremediablemente atado a la política nacional, cuya subjetividad e irracionalidad habían ocasionado también «una anárquica subjetividad» en la propia interpretación del pasado colombiano. Entre sus muy variadas preocupaciones intelectuales, las reflexiones de Nieto Arteta sobre la historia nacional alcanzaron quizá su expresión más sistemática en *Economía y cultura en la historia de Colombia* (que comenzó a publicarse en *El Tiempo*, en 1938), libro en el cual se han destacado las influencias marxista y positivista. Vistas en conjunto, sin embargo, y enmarcadas dentro de ese amplio horizonte que alcanzó a comprender su pensamiento, en las reflexiones de Nieto Arteta sobre la historia nacional se destacaban también las influencias de los publicistas colombianos del siglo XIX: Salvador Camacho Roldán, Miguel y José María Samper, Aníbal Galindo, y Rafael Núñez, entre otros. Entre todos ellos, José María Samper parecía ocupar un lugar predilecto. Nieto Arteta consideraba que el *Ensayo sobre las revoluciones políticas en Colombia* de Samper se «leía con interés, con emoción. Tiene una inalterable frescura. Es la obra clásica de la sociología colombiana». Aunque intentó abordar la historia nacional por encima de las pasiones partidistas, Nieto Arteta no ocultaba su admiración por los años del siglo XIX, cuando florecieron los dos partidos políticos como «dos opuestas visiones del mundo y de la vida». En esa «fecunda época», la política había tenido «una hermosa significación de trascendencia» y, como consecuencia de las profundas divergencias entre los dos partidos, se había creado una «intensa vida cultural», que languideció, según Nieto Arteta, tras la amortiguación del conflicto ideológico.

En 1950, Nieto Arteta percibía hechos emergentes que indicaban que en la cultura colombiana se había iniciado un nuevo período. Sin embargo, preocupado más por las rupturas que por las continuidades, Nieto Arteta subvaloraba la presencia aún persistente de los elementos decimonónicos en la lucha ideológica. Los niveles de agudización del conflicto se hacían evidentes en la virulización del lenguaje. Las lecturas de las obras de panfletarios como José María Vargas Vila (1860-1933) mantenían vivas las pasiones políticas y anticlericales y alimentaban las devociones por la oratoria fogosa de José María Rojas Garrido. La violencia en el lenguaje, una clara expresión de los ánimos nacionales, podía seguirse a través de la demagogia populista en las tribunas, a través de las pastorales de algunos obispos, o a través de los editoriales de periódicos. Ya lo había reconocido el pensador peruano Francisco García Calderón (1883-1953): «En Colombia, las convicciones exaltadas dignifican la querella».

Otras tradiciones, sin embargo, distintas del enfrentamiento violento de los espíritus, también perseveraban. Por encima de las amenazas de la dictadura y de un conflicto de muy serias dimensiones, se restablecía pronto el dominio de las formas representativas de gobierno. A pesar de todo, las virtudes centenaristas volvían a encontrar espacio en la vida de la república.

Este texto complementa el artículo "Historia de las ideas en Colombia", Tomo 5, pp. 15-34.

EDUARDO POSADA CARBÓ



Enrique Alfredo Olaya Herrera.
Oleo de Miguel Díaz Vargas, 1934.
Museo Nacional, Bogotá.

titucionales, con la intervención del Estado en las industrias, dejaron de existir, en mi concepto, las últimas diferencias fundamentales que dividían a nuestros partidos tradicionales».

A partir de 1946 un ambiente de violencia se enseñoreó en el país. Atacado, el liberalismo se dedicó a la defensa física de sus adeptos, mermando interés por asuntos doctrinarios; el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, y los sucesos posteriores lo condenaron a un prolongado inmovilismo. Al votar el plebiscito de 1957, el partido conservador reconoció la legitimidad de la reforma constitucional de 1936; a su vez, los liberales aceptaron a la Iglesia católica como asociación intermedia entre individuo y Estado.

Alfonso López Pumarejo.
Pintura al pastel de Jorge Hernández B.
"El Gráfico" No. 1190, agosto de 1934.

El Frente Nacional (1958-1974)

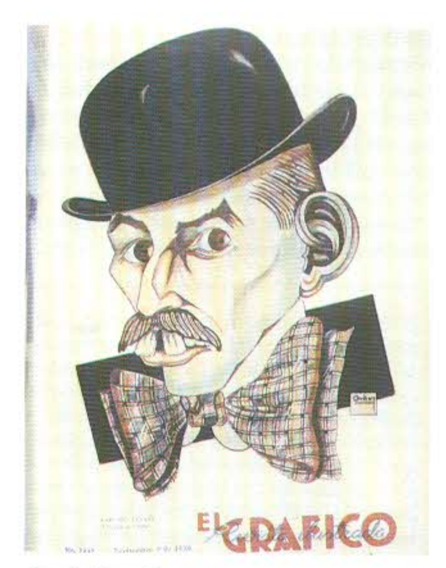
El Frente Nacional acercó aún más las plataformas de los partidos, los ejemplos son variados: un influyente líder liberal, Carlos Lleras Restrepo, en 1968, logró la implantación de un Ejecutivo fuerte; el gobierno de Julio César Turbay (1978-1982), contra toda idea liberal, abundó en ejemplos de violación indiscriminada de los derechos humanos; durante la administración de Belisario Betancur (1982-1986), un discurso difuso, preñado de tesis tercermundistas, demoliberales y hasta socialistas, sustituyó las tradicionales concepciones autoritarias del conservatismo.

El tratamiento de algunos temas tradicionalmente ha sido ajeno a las controversias; así, durante largo tiempo, se impuso una acción internacional de carácter bipartidista. Por otra parte, las últimas reformas han sido atacadas y defendidas por congresistas situados en las vertientes de ambos partidos. Según Rodrigo Losada y Eduardo Vélez, «es poco lo que en los últimos 30 años cada partido puede reclamar propiamente como suyo».

Si fuéramos a establecer el balance del proceso expuesto es fácil concluir que quien pierde y ha perdido siempre es la ideología liberal, pronta a efectuar renuncias y concesiones frente a un conservatismo que, tradicionalmente adicto al poder religioso, abandona las enseñanzas de la Iglesia cuando ésta avanza y trata de acompasar su posición con las urgencias del mundo actual. Se confirma el aserto de Gerardo Molina: «Cuando dos colectividades acuerdan coligarse, la que defiende el antiguo orden se impone a la otra y acaba por moldearla a su gusto».



Eduardo Santos Montejo.
Oleo de Jorge Elías Triana, 1979.
Inurbe, Bogotá.



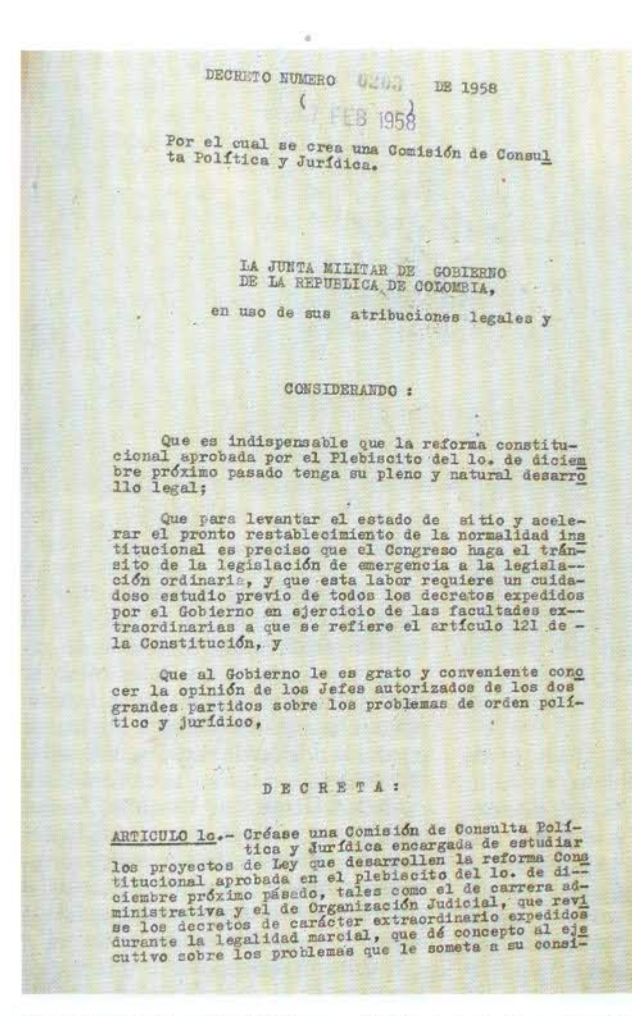
Alberto Lleras Camargo.
Caricatura de Alvaro Orduz.
"El Gráfico" No. 1445, septiembre de 1939.

Este proceso de desdibujamiento ideológico se explica por el pragmatismo, el carácter emocional de los mensajes, la dificultad de llevar a la práctica los postulados, la personalización del poder y aun la mecánica funcional del bipartidismo.

TENDENCIA A LAS ALIANZAS

La realidad de grandes guerras civiles y decenas de revueltas regionales durante el siglo XIX, demuestra la proclividad de los partidos y sus dirigentes para dirimir conflictos en el campo de batalla. Paralela a esta historia de desastres, los bandos contrincantes han elaborado una abundante crónica de pactos, coaliciones, acuerdos sobre la distribución del poder, útiles en la superación de graves situaciones sociales y políticas.

Desde sus inicios, el liberalismo debió enfrentar el síndrome divisionista. Gólgotas y draconianos resultaron enfrentados alrededor del libre cambio; los segundos, fervientes proteccionistas, cifraron esperanzas en el gobierno de José María Obando


DECRETO NUMERO 0203 DE 1958
(7 FEB 1958)

Por el cual se crea una Comisión de Consulta Política y Jurídica.

LA JUNTA MILITAR DE GOBIERNO
DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en uso de sus atribuciones legales y

CONSIDERANDO :

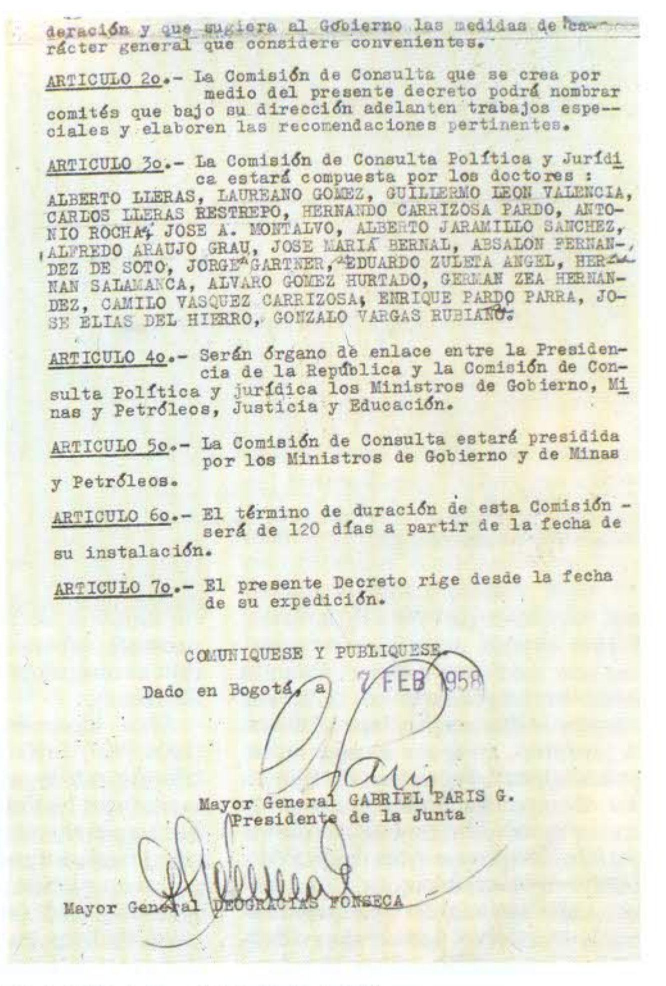
Que es indispensable que la reforma constitucional aprobada por el Plebiscito del lo. de diciembre próximo pasado tenga su pleno y natural desarrollo legal;

Que para levantar el estado de sitio y acelerar el pronto restablecimiento de la normalidad institucional es preciso que el Congreso haga el tránsito de la legislación de emergencia a la legislación ordinaria, y que esta labor requiere un cuidadoso estudio previo de todos los decretos expedidos por el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias a que se refiere el artículo 121 de la Constitución, y

Que al Gobierno le es grato y conveniente conocer la opinión de los Jefes autorizados de los dos grandes partidos sobre los problemas de orden político y jurídico,

DECRETA :

ARTICULO 1o.- Créase una Comisión de Consulta Política y Jurídica encargada de estudiar los proyectos de Ley que desarrollen la reforma Constitucional aprobada en el plebiscito del lo. de diciembre próximo pasado, tales como el de carrera administrativa y el de Organización Judicial, que revise los decretos de carácter extraordinario expedidos durante la legalidad marcial, que dé concepto al ejecutivo sobre los problemas que le someta a su consi-


deración y que sugiera al Gobierno las medidas de carácter general que considere convenientes.

ARTICULO 2o.- La Comisión de Consulta que se crea por medio del presente decreto podrá nombrar comités que bajo su dirección adelanten trabajos especiales y elaboren las recomendaciones pertinentes.

ARTICULO 3o.- La Comisión de Consulta Política y Jurídica estará compuesta por los doctores : ALBERTO LLERAS, LAUREANO GOMEZ, GUILLERMO LEON VALENCIA, CARLOS LLERAS RESTREPO, HERNANDO CARRIZOSA PARDO, ANTONIO ROCHA, JOSE A. MONTALVO, ALBERTO JARAMILLO SANCHEZ, ALFREDO ARAUJO GRAU, JOSE MARIA BERNAL, ABSALON FERNANDEZ DE SOTO, JORGE GARTNER, EDUARDO ZULETA ANGEL, HERNAN SALAMANCA, ALVARO GOMEZ HURTADO, GERMAN ZEA HERNANDEZ, CAMILO VASQUEZ CARRIZOSA, ENRIQUE PARDO PARRA, JOSE ELIAS DEL HIERRO, GONZALO VARGAS RUBIANO.

ARTICULO 4o.- Serán órgano de enlace entre la Presidencia de la República y la Comisión de Consulta Política y Jurídica los Ministros de Gobierno, Minas y Petróleos, Justicia y Educación.

ARTICULO 5o.- La Comisión de Consulta estará presidida por los Ministros de Gobierno y de Minas y Petróleos.

ARTICULO 6o.- El término de duración de esta Comisión será de 120 días a partir de la fecha de su instalación.

ARTICULO 7o.- El presente Decreto rige desde la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE.

Dado en Bogotá, a 7 FEB 1958

Mayor General GABRIEL PARIS G.
Presidente de la Junta

Mayor General DEOGRACIAS FONSECA

Decreto 203 de febrero 7 de 1958 que creó la Comisión de desarrollo del Plebiscito de 1957. Archivo del Ministerio de Gobierno.

(1853-1854), que se vio asediado por la oposición de gólgotas y conservadores, quienes, aprovechando su mayoría parlamentaria, impusieron la Constitución de 1853, instrumento eficaz para el recorte de facultades presidenciales. La actitud vacilante de Obando precipitó el pronunciamiento militar del 17 de abril de 1854, conocido como golpe de José María Melo.

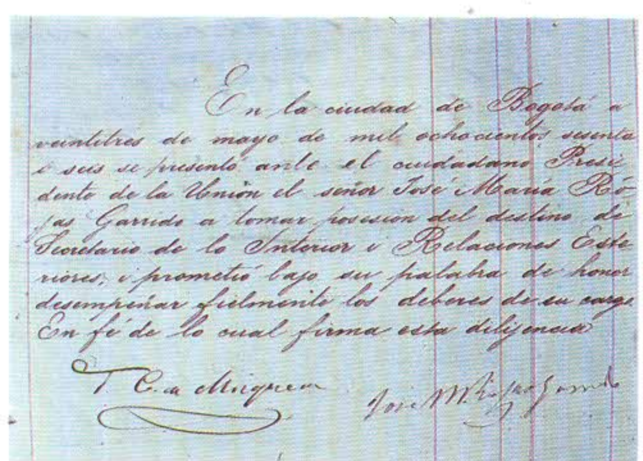
Ante la ruptura institucional, surgió espontáneamente la unión de los partidos; antiguos contradictores cerraron filas buscando a toda costa el derrocamiento del dictador. Pedro Alcántara Herrán y Tomás Cipriano de Mosquera encabezaron un ejército de voluntarios, colaboraron José Hilario López, Julio Arboleda, Mariano Ospina Rodríguez, Tomás Herrera, Joaquín París, miembros prominentes de ambas colectividades. Tras una corta guerra, se retornó a los cauces constitucionales; el 1 de abril de 1855 fue elegido vicepresidente y encargado del poder ejecutivo Manuel María Mallarino, militante conservador.

Los draconianos, debilitados por la derrota de Melo, tuvieron un resurgimiento con Mosquera. Desde su primera administración conservadora, de 1848, el "gran general" hizo esfuerzos por constituir un tercer partido; en 1855 lo encontramos empeñado en la creación de esa fuerza o en la alianza con un sector liberal. Hacia 1857 un "partido nacional" compuesto de liberales y conservadores lanzó su nombre para presidente de la República, en oposición al candidato liberal Manuel Murillo Toro, y al conservador Mariano Ospina Rodríguez, triunfador en aquella ocasión.

Siendo presidente, el 29 de abril de 1867, Mosquera decidió cerrar el Congreso. El radicalismo liberal comprendió que aquel día se había entronizado la dictadura, y un mes después, el 23 de mayo, cayó el general. Manuel María de los Santos Acosta lo reemplazó y luego fue legitimado por el Congreso. El 25 de mayo Ezequiel Rojas encabezó la firma de un documento suscrito por numerosos jefes liberales y conservadores, destinado a respaldar al nuevo gobernante.

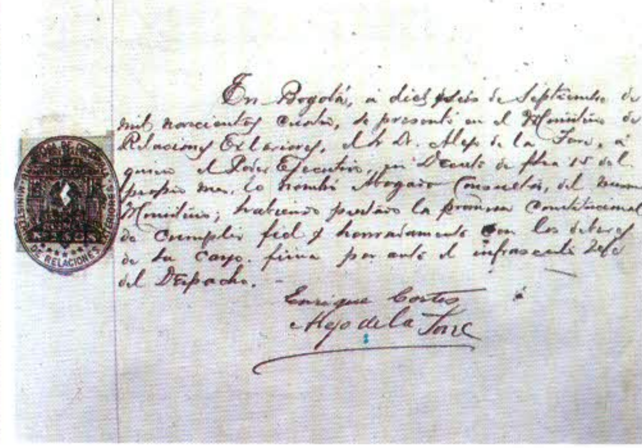
Bajo los auspicios de Carlos Holguín y José María Rojas Garrido, las parcialidades se aliaron en 1869 formando "la liga", con el propósito infructuoso de buscar el regreso de Mosquera al poder. Un manifiesto fechado el 5 de abril de ese año, señalaba como objetivos del movimiento la adopción de una política de paz y conciliación y buscar que «en todas las elecciones la representación quede promediada entre los dos partidos». Mosquera rechazó el ofrecimiento.

Por aquellos años el grupo radical comandaba la política, su director era Manuel Murillo Toro y lo rodeaban Felipe y Santiago Pérez, Dámaso y Felipe Zapata, Aquileo Parra y Santos Acosta. Se conformó un ala disidente denominada liberalismo independiente. Para suceder a Santiago Pé-


En la ciudad de Bogotá a veintitres de mayo de mil ochocientos sesenta i seis se presentó ante el ciudadano Presidente de la Unión el señor José María Rojas Garrido a tomar posesion del destino de Secretario de lo Interior i Relaciones Esteriores, i prometió bajo su palabra de honor desempeñar fielmente los deberes de su cargo. En fé de lo cual firma esta diligencia.

T. C. de Mosquera

José M. Rojas Garrido


En Bogotá, a diez y seis de Septiembre de mil novecientos cuatro, se presentó en el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Sr. Dr. Alejo de la Torre, a quien el Poder Ejecutivo, por Decreto de fecha 15 del propio mes, lo nombró Abogado Consultor del mismo Ministerio; habiendo prestado la promesa Constitucional de cumplir fiel y honradamente con los deberes de su cargo, firma por ante el infrascrito Jefe del Despacho.

Enrique Cortés

Alejo de la Torre

Acta de posesión de José María Rojas Garrido como secretario del Interior del presidente Tomás Cipriano de Mosquera, mayo 23 de 1866. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

Firma de Enrique Cortés, canciller del presidente Rafael Reyes, en el acta de posesión de Alejo de la Torre como abogado consultor, septiembre de 1904. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

rez, presidente de 1874 a 1876, Rafael Núñez entabló negociaciones privadas con los conservadores. Cuando lanzó su candidatura en 1875, sus adeptos se llamaron independientes; la juventud, antiguos mosqueristas, políticos insatisfechos con el régimen del Olimpo Radical y quienes lo creían capaz de reformar el sistema político, lo apoyaron. Santiago Pérez puso todas las fuerzas oficiales al servicio de la candidatura de Aquileo Parra; la división del partido fue evidente: los independientes se alinearon con Núñez, y con Parra los radicales. La coacción oficial terminó imponiendo el triunfo de Parra. Núñez, burlado, actuó dentro de la convicción de ser jefe de una coalición que incluía a los conservadores.

Para suceder al presidente Julián Trujillo (1878-1880), los liberales independientes lanzaron la candidatura de Núñez para el período 1880-1882; su victoria fue aplastante. Distanciado cada vez más de los radicales, aspiró nuevamente a la primera magistratura en 1883, recibiendo el apoyo conservador. Desde 1883 Núñez acarició la idea de formar un partido nacional cuya acción inmediata sería la reforma de la Constitución de 1863; ya en 1884, conservadores y liberales independientes dieron vida a la agrupación que sirvió al "filósofo del Cabrero" para ascender y mantenerse en el poder. La caída del liberalismo en la batalla de La Humareda (1885) marcó el comienzo de la Regeneración, realizada con hombres y principios conservadores. El endurecimiento del régimen produjo otra escisión: el conservatismo histórico cuestionó el sectarismo del partido nacional, evidenciado en la persecución ininterrumpida y sistemática del liberalismo.

Años después, el Quinquenio (1904-1909) de Rafael Reyes se vio fortalecido por la colaboración de conservadores históricos y liberales. Reyes aceptó sin reticencias la participación liberal, infundiéndole aliento de vida a un partido proscrito. El primer gabinete contó con la presencia de Lucas Caballero en la cartera de Hacienda, y de Enrique Cortés en la de Relaciones Exteriores. También ayudaron Benjamín Herrera, Rafael Uribe Uribe, Baldomero Sanín Cano, Fabio Lozano Torrijos y Antonio José Restrepo, ocupando ministerios o cargos diplomáticos, o como miembros de la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa. Reyes cedió ante el autoritarismo y, al finalizar su mandato, la oposición se constituyó en grupo político bajo la denominación de Centro Nacional de la Unión Republicana, dirigido por Nicolás Esguerra (liberal) y Guillermo Quintero Calderón (conservador). El 3 de noviembre de 1909 un manifiesto titulado "Documento histórico" concretaba el programa y fijaba objetivos para una próxima reforma constitucional; lo suscribían dirigentes de ambos partidos: Miguel Abadía Méndez, Nicolás Esguerra, Carlos Eugenio Restrepo, Benjamín Herrera, entre otros.

El bloque liberal, acaudillado por Rafael Uribe Uribe, fue excluido de los gobiernos republicanos de Ramón González Valencia (1909-1910) y Carlos Eugenio Restrepo (1910-1914). Uribe deseaba la organización de los partidos, «proscribiendo las hibridaciones y los contubernios que desmoralizan las colectividades y les hacen perder la noción de responsabilidad». En 1913 se proclamó la candidatura presidencial de José Vicente Concha (conservador), y el sector uribista del liberalismo ofreció su apoyo; los republicanos candidatizaron a Nicolás Esguerra y en 1918 apoyaron al candidato conservador Guillermo Valencia.

Hacia 1930 Enrique Olaya Herrera, formado en la escuela del republicanismo, contra el parecer de López Pumarejo, declinó la idea de una candidatura liberal, prefiriendo llegar al poder sobre los hombros de una Concentración Patriótica Nacional; la adhesión del conservatismo republicano concretó el propósito. Sobre esta base, la administración Olaya fue una especie de puente entre una hegemonía conservadora y otra liberal, instaurada en 1934 con la presidencia de López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945).

La renuncia de López Pumarejo, acaecida antes de terminar su segundo período (1945), dio paso a un gobierno presidido por Alberto Lleras Camargo (1945-1946 y 1958-1962), quien integró su gabinete otorgándole tres ministerios al conservatismo. Al retirarse, López dejó una propuesta de Frente Nacional; Mariano Ospina Pérez retomó la idea y, presentándose al debate electoral en 1946, proclamó la conveniencia de suprimir los gobiernos de partido y la necesidad de una distribución equitativa entre los dos bandos; su programa de Unión Nacional obtuvo el triunfo frente a la división liberal, per-

sonificada por Gabriel Turbay y Jorge Eliécer Gaitán.

Ospina conformó su gabinete con miembros de ambos partidos, el oficialismo liberal —especialmente la facción orientada por Eduardo Santos— prefirió entenderse con el gobierno antes que con Gaitán. Los gaitanistas se opusieron a la participación y, en noviembre de 1946, los congresistas liberales —sin la anuencia del santismo— renunciaron a colaborar. De las elecciones parlamentarias de marzo de 1947 Gaitán salió ungido jefe del partido; el presidente constituyó un nuevo gabinete de Unión Nacional (seis conservadores, tres gaitanistas y dos liberales oficialistas); el 25 de marzo Gaitán autorizó la aceptación de cargos.

Ante la violencia extendida a lo largo y ancho del territorio colombiano, los liberales demandaron de Ospina medidas efectivas. La negligencia del primer magistrado provocó el retiro del liberalismo, medida aprobada por la Convención el 1 de marzo de 1948. La revuelta popular acaecida tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán (9 de abril de 1948) hizo evidente la necesaria cooperación liberal para el mantenimiento del régimen. Laureano Gómez, descontento, se dedicó a ejercer presión sobre el gobierno hasta convertirlo en una fuerte hegemonía conservadora. La violencia arreció y los liberales defraudados rompieron sus nexos con la administración Ospina, el 21 de mayo de 1949.

La política de exterminio se agudizó bajo la presidencia de Laureano Gómez (1950-1953). En el conservatismo campeaban tres sectores: laureanistas, ospinistas, alzatistas; los jefes liberales marcharon al exilio y los campesinos de esa vertiente se alzaron en armas. El golpe que derrocó a



"El monstruo 'La Regeneración'", caricatura de Darío Gaitán. "El Mago", No. 16, marzo 1898 Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.


EL ZANCUDO

PERIÓDICO CÁNDIDO, ANTIPOLÍTICO, DE CARICATURAS, COSTUMBRES Y AVISOS

LOS VAMPIROS

"Los vampiros", caricatura de Alfredo Greñas, "El Zancudo", Vol. III No. 26, mayo de 1891. Biblioteca Nacional, Bogotá.

Gómez fue apoyado por Ospina y Gilberto Alzate Avendaño; el liberalismo ensalzó al general Gustavo Rojas Pinilla, y en las columnas de sus diarios lo presentó como salvador de la patria. En 1954 la dirección liberal desautorizó la participación de sus miembros en la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC). Rojas no tuvo en cuenta la lista que le habían presentado para efectuar una ampliación.

El deseo del dictador de perpetuarse en el poder le acarreó cerrada oposición. En 1955 Lleras Camargo lanzó la propuesta de un Frente Civil; López Pumarejo, en carta al directorio liberal de Antioquia, sugirió la posibilidad de escoger un candidato conservador que apoyado por el liberalismo sucediera a Rojas. La senda hacia un nuevo entendimiento estaba abierta. Ospina Pérez no se decidió a cortar los lazos que lo ataban al gobierno; Lleras prefirió entrevistarse con Laureano Gómez. El 11 de enero de 1956 la propuesta de aumentar la ANAC en 25 miembros, elegidos por el Ejecutivo, causó el retiro de Ospina. ¡Todos estaban contra Rojas!

Con el apoyo de los partidos Rojas llegó al poder, la unión de los mismos logró su salida. La Junta Militar (1957-1958) contó con el apoyo bipartidista. El Frente Nacional fue una acabada fórmula de transacción: cuatro períodos de gobierno de coalición, con distribución equitativa de la burocracia oficial y, a partir de 1974, participación en los ministerios del partido derrotado. Finalmente, el presidente Belisario Betancur llegó al poder apoyado por un movimiento nacional; y los grupos que actualmente ponen en peligro la perpetuación del bipartidismo, cuentan con la colaboración de personajes salidos de los partidos tradicionales.

Bipartidismo y alianzas

Los teóricos explican que, dentro de la mecánica de un sistema dualista, el partido triunfador debe estar dispuesto a gobernar solo, a tal punto que las alianzas no son de la esencia del bipartidismo. La concreta evolución colombiana desmiente en forma fehaciente esta aseveración; múltiples circunstancias combinadas han conducido al entendimiento entre los partidos. La visión panorámica que hemos ofrecido aquí permite señalar algunos rasgos generales:

–Las coaliciones surgen en momentos de crisis política, social o económica.

–Las divisiones internas de los partidos están ampliamente vinculadas al surgimiento de alianzas. Grupos inconformes o excluidos del gobierno de su propio partido buscan la cooperación de la colectividad contraria, con miras a fortalecerse.

–La dinámica de protección y reproducción del sistema imperante evidencia la necesidad de uniones ante fuerzas políticas radicales, que actuando dentro de los partidos amenazan producir hondas transformaciones.

–Varios autores resaltan la importancia de los acuerdos, cuando el clima de tensión entre los partidos perjudica la tranquilidad indispensable para el desarrollo económico de la sociedad. Así, el Frente Nacional



"La venganza de los esqueletos" (Carlos Holguín y Rafael Núñez), caricatura de José Ariosto Prieto, "El Mago", No. 5, noviembre de 1891.



"Galería de tipos populares. Figueroa y el gallo" (Rafael Uribe Uribe). "Moscardón", No. 1, 1909. Biblioteca Nacional, Bogotá.

es visto como un esfuerzo de las clases dominantes para consolidar un mínimo de estabilidad requerido para el avance capitalista.

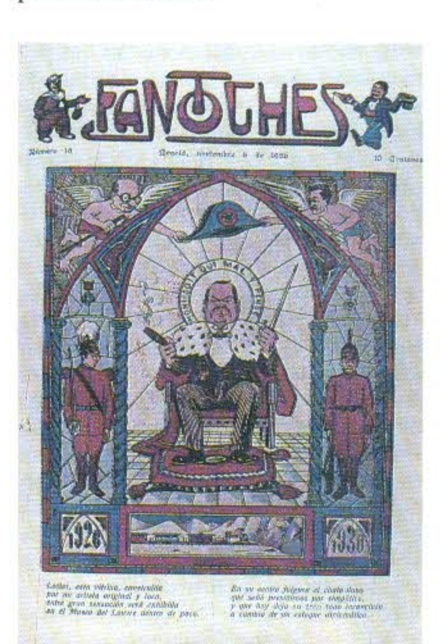
La oposición

La oposición es, en esencia, ejercicio del derecho a la diferencia, oportunidad de disentir. Los regímenes autocráticos siempre reclamaron obediencia ciega, adhesión incondicional al orden prescrito por el gobernante; desatender sus decisiones o plegarse a orientaciones críticas justificaba una respuesta represiva desde el poder. Teorías democráticas apegadas al dogma de la voluntad general pretendieron acallar todo intento de disenso, predicando una auténtica dictadura de la mayoría. La presión de sectores minoritarios condujo finalmente al reconocimiento del derecho a la oposición, luego de sucesivas fases de prohibición y tolerancia.

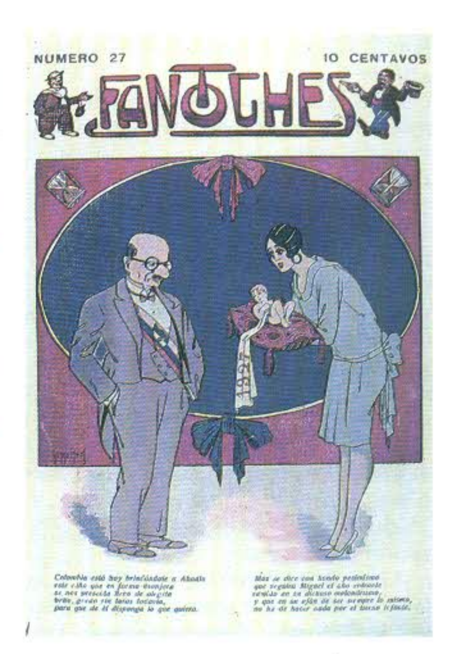
El bipartidismo ofrece una clara demostración del juego partido de gobierno-partido de oposición. La colectividad triunfante asume las posiciones de comando y dirige la acción gubernamental conforme a una plataforma determinada. La minoría inspecciona, critica, propone y hasta formula un programa sustitutivo capaz de lograr el favor popular, garantizando así la rotación propia del sistema dualista. El control ejercido por la segunda fuerza sobre el titular del poder evita manejos antojadizos de la administración y los dineros públicos, y contribuye a alejar el peligro de gobiernos dictatoriales y corruptos. El catálogo de garantías para la oposición es indicativo del grado de democracia existente en un país.

Tendencia hegemónica

Práctica inveterada durante gran parte del itinerario político colombiano fue la tendencia del partido vencedor a perpetuarse en el poder con exclusión absoluta del derrotado, rehuyendo su colaboración en el gobierno. Las agencias estatales se tomaban como botín de guerra perteneciente únicamente al triunfador. La fuerza y el fraude aseguraban la permanencia por encima de cualquier norma constitucional o legal que impusiera el traspaso, la rotación. Los campos de batalla fueron el espacio de confrontación entre detentadores de prerrogativas oficiales y desalojados de la dirección de los asuntos públicos; según el profesor Mario Latorre, era el derecho a la resistencia invocado por la oposición. Las revoluciones victoriosas instauraban regímenes sectarios, prolongados hasta el momento en que la derrota de las armas oficiales o la división irremediable de la colectividad gobernante producía el relevo.



Vitrina. Caricatura de Alejandro Gómez Leal con Alfredo Vázquez Carrizosa, Miguel Abadía Méndez y Guillermo Valencia. "Fantoches", No. 10, 1926.



Año Nuevo. Caricatura de Alejandro Gómez Leal sobre Miguel Abadía Méndez. "Fantoches", No. 27, diciembre 31 de 1926.

El sistema parecía no estar hecho para la alternación, sino para la hegemonía; ejemplo elocuente es la aseveración del diputado Francisco Eustaquio Alvarez, emitida en la época radical, pese a los intentos de ese grupo para aclimatar instituciones liberales: teniendo los conservadores «una inmensa mayoría numérica [...] no ha habido otro medio que el fraude, de impedirles que recuperen por las elecciones el poder que perdieron por las batallas» y que el liberalismo no se dejaría quitar «con papelitos lo que había ganado con las armas [...] mientras no sea vencido por las armas no concederá a los conservadores derechos políticos ningunos». No menos vehemente fue el orador del Olimpo Radical José María Rojas Garrido, al proclamar la unión liberal y lanzar la candidatura presidencial de Francisco Javier Zaldúa, en abril de 1881: «El partido conservador es el cáncer de la República y es preciso extirparlo [...] Hagamos un juramento solemne: antes que permitir el triunfo conservador, que no quede piedra sobre piedra en el suelo de la patria».

La Regeneración

Consecuencia de la derrota liberal de 1885 fue la sustitución de la Constitución de 1863 por otra que, como aquella, tuvo tinte partidista y cuya vigencia data de 1910, dado que normas transitorias inspiradas en el espíritu

sectario de sus gestores impidieron la aplicación de las disposiciones referentes a libertades públicas. La Regeneración se empeñó en ejercer el poder contra el liberalismo desmoralizado. Los esfuerzos por ejercer la oposición tropezaron con la represión oficial; en 1887 se ordenaron los primeros destierros. La mordaza a la prensa oposicionista completó la persecución contra el partido desplazado.

El primer motivo de reclamo frente a ese régimen represivo era la negación de los derechos políticos a los liberales y el cierre de periódicos, sin descontar que la política económica fue objeto de discrepancias; el proteccionismo, el papel moneda de curso forzoso y el Banco Nacional debieron soportar severos reparos. Hacia 1896, la publicación del "Manifiesto de los 21", complementado en agosto de 1897, documento crítico de las prácticas regeneradoras, significó el desprendimiento del sector histórico del conservatismo; esta fracción consideraba errónea la exclusión del liberalismo y abogaba por la libertad de prensa y de sufragio como mecanismos que permitirían mantener la hegemonía reinante, evitando el traumatismo de los medios coercitivos. Liberales e históricos coincidieron en la necesidad de efectuar una reforma electoral que garantizara a las colectividades contar con debida representación en los cuerpos colegiados. Luis A. Robles y Rafael Uribe Uribe habían sido las voces solitarias de la parcialidad proscrita, cada cual en legislatura diferente (1892-1896 y 1896-1900).

El criterio oficial es bastante explícito en el mensaje dirigido a las cámaras por Miguel Antonio Caro en 1896: «Las urnas son palenque, al que concurren los partidos políticos propiamente dichos, esto es, los partidos legales, no las bandas facciosas, ni los grupos de gentes notoriamente perniciosas». Se refería a los liberales, quienes tras soportar largos años de retiro sistemático, manipulación electoral y persecución implacable, respondieron apelando al recurso de la guerra; el sector belicista se impuso al pacifista. Según anota Jorge Orlando Melo, la intransigencia del gobierno servía de argumento a los militaristas liberales para rechazar la política de acercamiento, y a su vez, las actividades de los belicistas eran interpretadas por el régimen imperante como prueba del carácter subversivo del liberalismo. El círculo vicioso desencadenó las contiendas civiles de 1895 y 1899.



"La primera salida". Caricatura de Gómez Leal sobre el grupo conservador "Los leopardos". "Fantoches", No. 235, diciembre 1930.



Caricatura sobre Carlos E. Restrepo y Ramón González Valencia. "El Trueno", No. 1, mayo 1910. Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.



"Una buena pieza". Caricatura de Ricardo Rendón sobre Miguel Abadía Méndez y Alfredo Vázquez Cobo. "El Gráfico", No. 724, marzo 1925.

El Quinquenio

Las admoniciones del directorio conservador recordaban la actitud guerrera liberal, recomendaban impedir el regreso de ideas tan dañinas y el castigo severo a los participantes en la lucha; pese a ello, el general Rafael Reyes, al asumir el mando en 1904, llamó al partido vencido.

El sufragio continuó siendo lo primero. La Asamblea Nacional Constituyente, compuesta por 18 conservadores y 9 liberales, estableció el 13 de abril de 1905 la representación de las minorías «en toda elección popular que tenga por objeto constituir corporaciones públicas y en el nombramiento de senadores». La coexistencia pacífica de entonces no logró acabar la polarización partidista.

El carácter autoritario del gobernante lo llevó a sustituir el Congreso por la asamblea, ante la renuencia de aquel a expedir una ley de facultades, y al confinamiento en Mocoa y Orocué de un grupo de congresistas contrarios a su gestión, motivos que le acarrearon la intensa oposición de sus copartidarios. El conservatismo antioqueño criticó activamente la intervención del Estado en la economía. Coincidieron el sectarismo nacionalista y el enfrentamiento de los vínculos gobierno-liberalismo. El deseo de normalizar las relaciones colombo-norteamericanas, estando todavía cercana la separación de Panamá, fue el factor aglutinante de las fuerzas opositoras que dieron al traste con la dictadura.

El republicanismo

La guerra de los Mil Días y la pérdida de Panamá habían dejado una estela de desencanto hacia las posiciones nítidamente partidistas; el republicanismo fue un intento de superar las confrontaciones de bandos radicalizados para asegurar la paz y permitir el libre juego democrático. Carlos Eugenio Restrepo instaba a las colectividades para que «dejen de tener el carácter dogmático y doctrinario que hasta hoy han tenido, que abandonen la intransigencia del sí y del no; busquen términos medios de concordia; se unan o desunan según las necesidades de cada momento y de cada problema», porque «los partidos del porvenir se situarán en el terreno puramente social y en el económico que es donde están peleando sus batallas los pueblos civilizados». Agregaba que el conservatismo debía perderle el miedo al sufragio libre, instaurar «la práctica de la República» y «preparar el camino para la solución del gran problema de la alternabilidad pacífica de los partidos en el gobierno».

La Asamblea Constituyente de 1910, convocada bajo los auspicios del republicanismo, volvió a ocuparse de la representación de las minorías. La unión de los contrarios contó con los reparos de Rafael Uribe Uribe y Laureano Gómez quienes, situados en posiciones contrarias, defendieron los «partidos doctrinarios» y abominaron los «contubernios e hibridaciones». El peso de las tradiciones y la carencia de principios que diferenciaran a los republicanos y a las viejas colectividades históricas, condujeron al retorno de sus militantes a las toldas partidistas; sin embargo, el movimiento dejó planteada la necesidad de respetar el derecho ajeno y solucionar los conflictos por vía pacífica.

De la Concentración Conservadora a 1930

La Unión Republicana mantuvo un gabinete de 4 conservadores y 3 liberales. La antigua hostilidad hacia el liberalismo sirvió de acicate a la acentuación de la tendencia hegemónica conservadora. Desde 1910, Miguel Abadía Méndez, Pedro Nel Ospina y José Vicente Concha decidieron conformar la "Concentración Conservadora", a la que se sumaron Carlos Holguín y Marco Fidel Suárez. Dominantes en el Congreso, no pocas veces dificultaron el nombramiento de liberales. Concha sucedió a Restrepo (1914-1918) y llamó a miembros del partido liberal a ocupar ministerios secundarios: Comercio, Agricultura, Obras. Antiguos republicanos fueron llamados en 1916: Benjamín Herrera y Diego Mendoza Pérez, en Agricultura y Hacienda, respectivamente; su colaboración se retiró ese mismo año.

La presidencia de Marco Fidel Suárez (1918-1921) consolidó el retorno a la hegemonía. Habiendo ofrecido dos ministerios políticamente sin importancia a los liberales, éstos desautorizaron la participación, so pretexto del interés nacional. La oposición cerrada liberal-conservadora contra el presidente paria se tradujo en la renuncia de éste, el designado Jorge Holguín (1921-1922) asumió la presidencia. El liberalismo no aceptó ningún ministerio. Posteriormente, el presidente ofreció las carteras de Tesoro, Agricultura y Relaciones Exteriores a Alfonso López, Lucas Caballero y Enrique Olaya Herrera, respectivamente. La convención liberal declaró que en materia de política internacional, y para solución de ella, «los miembros del partido tienen absoluta libertad en sus opiniones y en las actitudes que adopten para hacerlas prevalecer». Olaya aceptó, condicionando su presencia a la discusión de un tratado referente al istmo de Panamá; una vez aprobado, renunció al ministerio.

La carrera por la primera magistratura para el período 1922-1926 enfrentó a Benjamín Herrera y Pedro Nel Ospina Vásquez; derrotado el primero en comicios tachados de fraudulentos, la posición asumida en la convención de Ibagué —marzo de 1922— fue categórica, se recomendó «una franca, enérgica y constante política de oposición al gobierno, la cual debe desarrollarse por todos los caminos constitucionales y legales». La cooperación o no cooperación con la administración Ospina suscitó divergencias; una tendencia "civilista" favorable dirigió un manifiesto a los convencionistas, expresaban Alfonso López, Nicolás Esguerra, Lucas Caballero, Pedro A. López, Nemesio Camacho y Luis Samper Sordo que «la participación que un partido dueño del poder público da al otro, no es una gracia ni una merced, sino el reconocimiento de un derecho».



"Sangre, desolación y exterminio". Caricatura de "Jack Monkey" (José "Pepe" Gómez Castro). "El Siglo", No. 172, julio 24 de 1936.

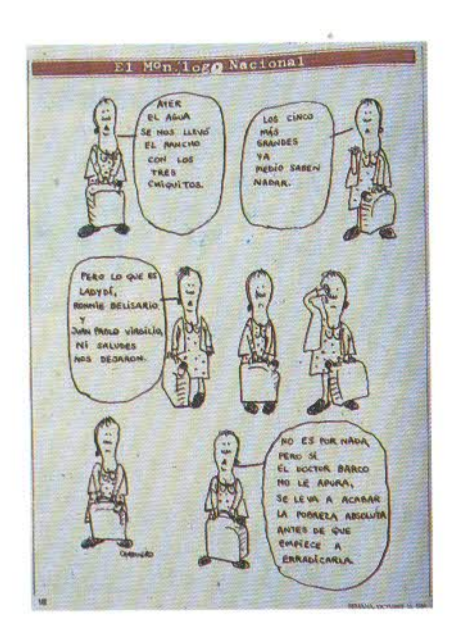
En la circular de enero 1 de 1921, Herrera reiteró su criterio; el liberalismo perseveraría en su actitud, mientras no se recogieran las armas sacadas de los parques nacionales para ultimar liberales en el debate presidencial, mientras no se iniciase una investigación respecto de los crímenes cometidos y mientras no se expidiera una ley electoral. El afán de colaboración enarbolado por los "civilistas", según Gerardo Molina, escondía el deseo de codirigir el desarrollo económico al que asistía el país, fortalecido por capitales extranjeros; no era aconsejable dejarle al conservatismo la dirección solitaria del proceso que empezaba a vivirse.

Sin contendor liberal, Miguel Abadía Méndez asumió el poder para regir los destinos nacionales de 1926 a 1930. Germán Colmenares apunta que la oposición se movió dentro de un estilo circunstancial, aislado; la pureza del sufragio, la moral administrativa eran los temas ocasionalmente esgrimidos, cuya repercusión quedaba circunscrita a la oportunidad, al momento. El último tramo de la administración Abadía Méndez comportó un cambio en el estilo oposicionista, ya no fue la denuncia o la crítica esporádica, sino la constatación del fracaso de un modelo político; a más del Congreso, hubo otros escenarios para ventilar el desacuerdo. Alfonso López Pumarejo abordaba un conjunto complejo de problemas, destacando la necesidad de darles otro tratamiento; tópicos diversos desfilaban en el discurso lopista y, sometidos a análisis riguroso, luego de constatar el problema, surgía la alternativa propuesta.

Llegado el final de la hegemonía conservadora, Abadía Méndez nombró ministros liberales para facilitar el empalme con la administración Olaya (1930-1934). El nuevo presidente, empeñado en su política de concentración, designó ministros y gobernadores conservadores; a pesar de ello, el gobierno soportó la oposición encabezada por Laureno Gómez, otra vez bajo la forma circunstancial, de coyuntura. Según Mario Latorre, la designación de un funcionario o un contrato desataba tormentas, el conflicto con el Perú se atribuyó a puro descuido oficial. Gómez propugnaba por la organización férrea de su partido, de «disciplina para perros» habló algún inconforme.

Modelo partido de gobierno-partido de oposición

El 13 de noviembre de 1933 el conservatismo decretó la abstención en el debate presidencial, un segundo gobierno liberal se avecinaba. Alfonso López Pumarejo esbozó otra práctica en materia de relaciones gobierno-oposición; el 4 de agosto de 1934, tres días antes de posesionarse, dirigió una comunicación al directorio conservador, proponía el nombramiento de José Arturo Andrade, Alfredo García Cadena y Mariano Ospina Pérez en las carteras de Hacienda, Industria y Agricultura, respectivamente. La cooperación del partido vencido tendría dos caracteres: colaboración administrativa y «fiscalización de los actos de gobierno», sin que hubiere abandono de «cualquier propósito de crítica o de oposición que pudiera estar incluido en sus planes futuros de política»; pero no se trataba de una coalición o concentración cuya característica «es que no predomine en el gobierno constituido sobre sus bases ninguna política de partido», sino de conducir al Estado con ideas liberales. López anunció: «Del 7 de agosto en adelante habrá una política liberal en



"Historia de la medicina". Caricatura de Héctor Osuna con Laureano Gómez, Gustavo Rojas Pinilla, Guillermo León Valencia, Alberto Ruiz Novoa, Belisario Betancur y Fernando Landazábal Reyes. "El Espectador", 1983.

todos los actos administrativos». El conservatismo declinó la oferta, hasta 1945 los ministerios fueron ocupados por liberales. Eran los inicios del gobierno de partido.

El conservatismo se preparó para la confrontación. Aprovechando la representación parlamentaria en las sesiones ordinarias de 1934 y las extraordinarias de 1935, agitó una intensa propaganda contra la administración Olaya Herrera; algunos contratos y el Protocolo de Río de Janeiro, cuyo propósito era finiquitar el diferendo colombo-peruano, fueron el centro de las críticas. Simultáneamente se halagaba a López; Olaya denunció el acuerdo entre el jefe del Estado y el jefe de la oposición. La táctica se adecuaba al fin perseguido: precipitar una división, que a la postre se evitó.

La oposición "amistosa" pronto dejó de serlo. En abril de 1935 el Directorio Nacional Conservador decidió la abstención; se abrió paso a la conformación de un Congreso homogéneo liberal, que discutió y aprobó la reforma constitucional de 1936, blanco de los ataques. El 17 de marzo de 1936 los conservadores dejaron conocer su opinión sobre la reforma, en mensaje dirigido al presidente López: «Ella pugna abiertamente con cánones y principios que este partido juzga esenciales a la vida ordenada del país».

No toleraba el partido de la oposición que la venerada e "inmortal" Constitución de 1886 fuera tocada; la integridad del estatuto debía protegerse, lo mismo que la inviolabilidad de la propiedad amenazada por las ideas intervencionistas. El 19 de marzo de 1936 Emilio Ferrero, en conferencia radial, señalaba que los «partidarios de la Constitución de 1886» no podían mirar con simpatía, sino con «fundado recelo», el movimiento reformista dirigido a destruir o desfigurar los principios concebidos por «eminentes estadistas» y que «forman un todo armónico»; invitaba a mantenerlos incólumes, «señaladamente aquellos que son como piedras angulares de la estructura jurídica del país y bases del orden social». En mayo de 1937 Laureano Gómez se quejaba del espíritu «atrozmente sectario» de un solo partido que, sin audiencia de la mayoría de los ciudadanos, llevó a cabo «la obra más nefasta que ha padecido la República, la desfiguración y despedazamiento de la Carta Política de 1886». Se amenazaba con el desconocimiento de la reforma en caso de ser aprobada y, a la vez, se incitaba a la desobediencia. El periódico *El Siglo*, en julio de 1936, preguntaba: «¿Obligará al pueblo colombiano la nueva ley fundamental de ilegítimo nacimiento?». El 18 de marzo de ese año Augusto Ramírez Moreno había anticipado la respuesta: «Hay que desobedecer, los ciudadanos quedan relevados de toda obligación de obediencia a las leyes inicuas y a las autoridades».

La diatriba, el ataque personal, la tergiversación de los acontecimientos, la acusación infundada, la afirmación temeraria, la difamación, la campaña desprestigiadora fueron los recursos de una colectividad que entendía la oposición como guerra a muerte contra el gobierno. Alrededor de la propiedad se tejió la red más intrincada de confusiones provocadas; calificativos de marxistas, bolcheviques, socialistas y masones, aplicados a los liberales, constituyeron poderosa arma de combate en medio de un pueblo creyente y analfabeto. El 29 de marzo de 1936 el directorio conservador aseguró: «Una porción del partido liberal, con el gobierno a la cabeza, ha abjurado de los principios liberales y ha sentado plaza en el socialismo revolucionario». Según los conservadores, la función social de la propiedad conduciría a la absoluta estatización. «La revolución está en



"El monólogo nacional". Caricatura de Antonio Caballero Holguín sobre Virgilio Barco Vargas. "Semana" No. 233, octubre de 1986.

marcha», la racionalización y el intervencionismo «nos llevan de un salto, sin transición alguna, al campo del socialismo extremo», decía Esteban Jaramillo; Rafael Bernal Jiménez agregó: «Todo en esta república habla el lenguaje marxista y todo se mueve de acuerdo con la técnica revolucionaria soviética». *El Siglo* de febrero 9 de 1938 remataba: «La reforma de 1936 fue tarea comunista, preparación del terreno sistemática y premeditada, que borró de la Constitución toda traba al establecimiento de un régimen marxista en Colombia».

Las iniciativas constitucionales, agrarias, fiscales, etc. soportaron la arremetida oposicionista, fortalecida por la coadyuvancia de la Iglesia católica, decidida a mantener las cláusulas confesionales provenientes de 1886. Junto al mensaje conservador de marzo 17 de 1936, se conoció un manifiesto protesta del episcopado; después de criticar la supresión de artículos favorables a privilegios eclesiásticos, de hacer ver la libertad de cultos como una medida para dejar a la Iglesia «al ras con todas las demás religiones falsas, así sean las más exóticas y extravagantes», de pronunciarse en contra del divorcio, del desconocimiento del Concordato, de la fiscalización del manejo e inversión de las donaciones para fines de interés social, de la libertad de enseñanza, entre otras cosas, el documento concluye admonitoriamente: «Lle-

gado el momento de hacer prevalecer la justicia, ni nosotros, ni nuestro clero, ni nuestros fieles permaneceremos inermes y pasivos».

Las pastorales y mensajes de los obispos sobreabundan en condenas al liberalismo. La apelación al "sentimiento católico" fue otra estratagema de la oposición; en su discurso de marzo 18 de 1936 Augusto Ramírez Moreno expresó: «No hablo como hombre político, hablo como criatura de Dios, para decir que estoy dispuesto a seguir las órdenes de los prelados». Gonzalo Restrepo Jaramillo recomendaba «la huelga de los brazos cruzados» y la grandiosa concentración de derechas alrededor de la cruz.

La "cruzada contrarreformista" también estuvo secundada por sectores de la derecha liberal. Carlos Uribe Echeverri predicó: «El proyecto sobre régimen de tierras es sovietizante», el artículo sobre expropiación es comunista, y convocó al liberalismo a unirse con el conservatismo para cerrar filas «contra el peligro de las izquierdas y contra el peligro de la filtración de las teorías y prácticas de un partido internacional como el comunista, que recibe sus órdenes y sus instrucciones de Moscú». Juan Lozano y Lozano corroboró: «Toda tendencia al intervencionismo de Estado prepara el advenimiento integral del socialismo; toda tendencia a robustecer la individualidad favorece el afianzamiento de la democracia». Reunidos algunos opositores en la Acción Patriótica Económica Nacional (APEN), quisieron impedir el triunfo de las doctrinas «conculcadoras de la propiedad».

A pesar de la aprobación de una reforma que instituía la cédula de ciudadanía, el alegato de fraude y carencia de garantías electorales fue otro recurso de la desbocada oposición conservadora, cuyo balance hace Otto Morales Benítez: «Se intentaba divorciar al presidente del país, rechazar propuestas de entendimiento, desacreditar al primer mandatario, deslindar grupos liberales para debilitar al régimen, unificar la burguesía contra el Ejecutivo, valiéndose de la crítica a las reformas fiscal y agraria; propiciar el desconocimiento de las instituciones y el irrespeto a las decisiones democráticas, mediante el desprestigio del Congreso; establecer duda sobre todo resultado eleccionario, golpeando el régimen electoral; deteriorar la unidad nacional, separar al presidente del Ejército y crear condiciones favorables al golpe de Estado».

López Pumarejo consideraba la oposición como emulación democrática por el poder, fuerza «canalizada y dirigida hacia un fin público»; sin embargo, debió enfrentar una realidad muy diferente. En lugar del contradictor razonable, encontró un adversario implacable; las conveniencias nacionales chocaron con las arremetidas devastadoras de toda acción oficial; al juicio ponderado, se contrapuso la opinión desmedida; a la convivencia, el espíritu sectario.

Dos estilos

Unas mismas ideas fueron el telón de fondo del liberalismo; convergieron en su interior dos corrientes, cada una propugnando un método distinto para interpretar aquella partitura ideológica. Alfonso López, opuesto a la práctica de "republicanismos" o "concentraciones", prefería el gobierno de partido, vía rápida cuando se trataba de alcanzar los fines propuestos. Eduardo Santos quería un liberalismo incontaminado; los arranques reformistas de López atraían sectores socialistas y comunistas, Santos proponía establecer linderos, separarlo de la izquierda y de sectores avanzados del conservatismo. Antiguo militante de la Unión Republicana y ministro de Olaya Herrera, Santos se inclinaba hacia la coalición; la solución, aunque lenta, permitía la convivencia con el contrario.

Elegido sucesor de López, la víspera de su posesión Eduardo Santos Montejo (1938-1942) recibió una carta del directorio conservador; se quejaba ese partido de su ausencia en los comicios, motivada por la carencia de cédula para un crecido número de sus electores, de la violencia desatada contra ellos en algunas regiones, de las reformas constitucionales y legislativas aprobadas desconociendo a esa colectividad. Al día siguiente, Eduardo Santos contestó: «Actuaría como jefe de Estado y no como jefe de partido, sin que ello significase abandono doctrinario o indefinida neutralidad, sino gobierno en favor de todos, imparcial, respetuoso de los derechos ciudadanos».

En 1939 el conservatismo se preparó para volver a las urnas; el 8 de enero, en Gachetá, chocaron manifestantes conservadores y policías, 8 muertos y 18 heridos quedaron de la refriega. El gobierno se dispuso a garantizar el orden, asegurar un exitoso resultado de las investigaciones; Santos reiteró su deseo de evitar actos violentos, pero nada fue suficiente. Aquilino Villegas aconsejó recurrir al «derecho natural de la propia defensa» y «organizarse secretamente». La convención de Cundinamarca acogió los lemas de la nueva cruzada; el presidente continuó llamando a la convivencia; Laureano Gómez, dominante e impetuoso, respondió renovando la decisión de apoyar las mencionadas consignas.

Otra de las causas de oposición durante la década de los años treinta fue la situación española; se identificó al liberalismo con los republicanos, el conservatismo se alinderó en favor de Franco. Ante el avance de la segunda guerra mundial, muchos conservadores mostraron simpatía por el nazismo; la política de los gobiernos liberales se tradujo en una actitud de condena hacia las tendencias totalitarias.

El último período de la hegemonía correspondió a Alfonso López Pumarejo (1942-1945). La táctica conservadora continuó invariable: «La acción intrépida», «hacer invivible la república», el atentado personal eran las divisas de lucha frontal. La reforma del Concordato, el asesinato del boxeador Francisco A. Pérez "Mamatoco", los escándalos alrededor de negocios celebrados por miembros de la familia presidencial fueron, entre otros, los temas de la oposición, acostumbrada a provocar tempestades transitorias, antes que a ofrecer una alternativa seria. Retirado López en 1945, Alberto Lleras Camargo (1945-1946) gobernó con participación conservadora.

Los conservadores al poder: 1946

La división liberal favoreció el triunfo de Mariano Ospina Pérez (1946-1950), quien fracasó en su intento de gobernar sobre la base de una Unión Nacional. Diversos sectores conspiraron contra esa política: Laureano Gómez propugnaba por el al acelerado desmonte de la República Liberal, instaurando en su lugar una férrea hegemonía conservadora; Gilberto Alzate Avendaño y Guillermo León Valencia aborrecían la colaboración del liberalismo, «¡necesitamos un gobierno conservador! ¿Para qué triunfamos los godos entonces?», interrogaba el último; Jorge Eliécer Gaitán, a diferencia del oficialismo de su partido, se opuso a la participación, aduciendo socavamiento de las bases y ablandamiento ideológico. El resultado electoral de marzo de 1947 consagró a Gaitán como jefe de la colectividad liberal,







Posesión presidencial de Mariano Ospina Pérez, ruinas bogotanas del 9 de abril y Jorge Eliécer Gaitán en portadas de "Cromos", de 1946 y 1948.

posición en la cual enfrentó situaciones ambivalentes; así, defendió el paro nacional de mayo 13 de 1947, delicada medida contraria a un gobierno que contaba con la ayuda liberal en destacadas posiciones administrativas o políticas. El caudillo desplegó intensa labor opositora, criticando a ministros «por cuya sangre corría petróleo», en alusión a supuestas intervenciones favorables a compañías petroleras.

El oficialismo dejó solo a Gaitán; mientras tanto, la violencia empezaba a arreciar, el enfrentamiento entre los bandos partidistas dejaba hondas secuelas de destrucción, los campesinos liberales iniciaron un éxodo interminable, acosados por la persecución oficial, avalada por la bendición eclesiástica. El 20 de enero de 1948 el liberalismo dirigió al presidente un memorial de agravios; en febrero Gaitán pronunció su célebre Oración por la Paz; el mismo día la policía atacó una manifestación de liberales. El 9 de abril cayó abaleado el jefe de la parcialidad opositora; como consecuencia, la Unión Nacional, rota en marzo, se reconstituyó. Laureano Gómez y Alzate Avendaño endurecieron sus críticas a Ospina Pérez. Para 1949 la violencia se había agudizado; en mayo los liberales demandaron garantías, el 21 de ese mes abandonaron el gobierno. Las elecciones de junio les permitieron asegurar la mayoría en el Congreso, hasta donde llegó el enfrentamiento, cuando el 8 de septiembre el representante liberal Gustavo Jiménez cayó abatido por el conservador Castillo Isaza. Ante el agravamiento de la crisis, el presidente propuso adoptar, mediante reforma constitucional, la supresión de las elecciones presidenciales y la creación de un Ejecutivo bipartidista, dos liberales y dos conservadores alternarían en el poder de 1950 a 1954.

El 21 de octubre de 1949 Darío Echandía concretó una fórmula de paz del liberalismo; en tal documento planteó que la desconfianza del partido conservador radicaba en la eficacia del sistema de sufragio, y la del liberalismo, en la parcialidad de las autoridades; el conservatismo se orientaba a contrarrestar las deficiencias del sistema electoral, apelando a la acción directa del Ejecutivo, que derivaba en coacción oficial por medio de los cuerpos armados, fomentando así la violencia; a su vez, el liberalismo, consciente de que esa coacción se ejercía sobre los electores, terminaría apelando a la respuesta violenta. El texto de Echandía tocaba dos aspectos fundamentales: el sistema electoral y la amenaza oficial valiéndose de los cuerpos armados.

Sistema electoral

Durante el cuatrienio 1946-1950 hubo cuatro contiendas electorales: parlamentarias y para concejos municipales, en marzo y octubre de 1947, respectivamente; parlamentarias en junio de 1949 y presidenciales en noviembre del mismo año. La preocupación básica de los partidos se orientaba a asegurar un sistema mínimo de garantías; los conservadores, desde el ascenso de Ospina Pérez, reclamaron insistentemente una reforma electoral; en 1947 Gaitán vio derrotados sus esfuerzos encaminados a consolidarla.

La victoria liberal en las elecciones de octubre de 1947 enardeció al conservatismo. Laureano Gómez acusó a los liberales de tener en su poder 1800000 cédulas falsas. En 1948 el clima de violencia y, al parecer, una disminución en el número de concejos liberales, sumado al inconformismo conservador, crearon un ambiente favorable a una revisión normativa, concretada en la ley 89 de diciembre 16, cuyo propósito central fue el de crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos, de modo que ninguno pudiese derivar ventajas en la obtención de las cédulas, formación de censos, en las votaciones y escrutinios. Habría en adelante una Corte Electoral, integrada por miembros de los dos partidos; ésta elegiría, entre otras funciones, un registrador nacional imparcial; los partidos políticos tendrían el derecho a vigilar la organización y el proceso electoral, valiéndose de un testigo designado por la dirección nacional, con facultades para obtener informes del registrador, asistir



EL SIGLO

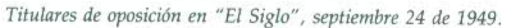
La Corte actuó bajo dolosa Coacción Moral

No habrá concordia con cédulas falsas

LA CORTE EXPLICA POR QUE FALLO SOBRE CASO DE PROCEDIMIENTO

El liberalismo instauró el imperio de la violencia en Colombia desde el año 1930

Imponente recepción hará hoy Bogotá a la Virgen de Fátima



Titulares de oposición en "El Siglo", septiembre 24 de 1949.



Mariano Ospina Pérez vota en las elecciones presidenciales de 1946.

a las sesiones de la Corte y a los escrutinios. Ambas colectividades reconocieron los graves defectos de la cédula y de los censos permanentes; en consecuencia, decidieron hacer un censo nuevo, y también acordaron una revisión total de la cedulación, a cargo de una misión técnica extranjera, antes de las elecciones presidenciales que se llevarían a cabo en junio de 1950; las parlamentarias se postergaron de marzo a junio de 1949.

Terminada la Unión Nacional, en mayo de 1949, los liberales decidieron aprovechar su mayoría parlamentaria para contrarrestar la acción del presidente. Presentaron un proyecto de reforma electoral que acababa con el acuerdo logrado a finales del año anterior. La así llamada por los conservadores "contrarreforma", contenía dos puntos importantes:

— Aplazamiento de la revisión de cédulas hasta la posesión del nuevo presidente.

— Adelantar las elecciones presidenciales a noviembre de 1949. El liberalismo temía que, so pretexto de la revisión, se privara a sus partidarios de la cédula, haciéndoles negatorio el derecho a sufragar. Anticipar las elecciones imposibilitaba completar la limpieza del registro electoral, pero los liberales deseaban asegurar su ventaja ante la posibilidad de fraude o violencia; además, si el Congreso estaba sesionando en la fecha de las elecciones, ello significaba una garantía más.

Los conservadores alegaban que la ley 89 de 1948 era un código y, por lo mismo, su reforma requería dos terceras partes. Los liberales la consideraron ley ordinaria y terminaron aprobando la enmienda por mayoría simple, el 29 de agosto. Ospina utilizó la objeción de inconstitucionalidad; el Congreso mantuvo la decisión; la Corte Suprema de Justicia, en claro fallo partidista, declaró la exequibilidad. «Despreciable comité político» llamó *El Siglo* a la Corte.

El presidente trató de entenderse con los liberales en último intento; el 7 de octubre dio a conocer el proyecto de reforma constitucional, que los liberales contestaron el 21 del mismo mes. La fórmula de paz contenía una propuesta bastante parecida a la de Ospina: aplazar las elecciones con un gobierno provisional compartido. Carlos Lleras Restrepo consideró conveniente la propuesta presidencial, López Pumarejo la denominó «dictadura pactada». Un comité bipartidista encargado de estudiar la respuesta liberal, fue saboteado por los miembros conservadores; según ellos, cualquier decisión correspondía a Laureano Gómez. Gómez opuso tenaz resistencia y el 29 de octubre rechazó cualquier posibilidad de entendimiento. El 24 de octubre Eduardo Caballero Calderón, registrador nacional, informó a Ospina cómo en 120 municipios las autoridades habían impedido el registro de liberales y anunció: las elecciones del 27 de noviembre «serán una farsa sangrienta». Pasados algunos días, los miembros liberales renunciaron a sus cargos en la Corte Electoral. Finalmente, el 7 de noviembre la dirección nacional retiró la candidatura de Darío Echandía y anunció su voluntad de no reconocer el triunfo del conservatismo.

Los cuerpos armados

A finales de 1946 Laureano Gómez afirmó que el régimen había recibido una «policía enemiga [...] que se cree al servicio del partido liberal». El gobierno de Ospina Pérez inició entonces un vasto plan de «depuración», destituyendo masivamente agentes liberales y reemplazándolos por sectarios y fanáticos conservadores. Los orígenes de la Policía Política datan de 1947; en ese año el liberalismo, mayoritario en el Congreso, pretendió quitarle al Ejecutivo el control de la Policía, lo que dio ocasión al ministro de Gobierno, José Antonio Montalvo, para expresar que «el gobierno tiene que defender a sangre y fuego las instituciones democráticas, la autoridad del presidente y la policía».

El 9 de abril de 1948 algunas divisiones se pasaron al bando de los rebeldes; los conservadores tuvieron motivo para temer, pero en lugar de una reestructuración no partidista, se impuso la política de conservatización de ese cuerpo, purgándolo de liberales. El gobierno pudo contar con un eficaz instrumento de represión contra la colectividad contraria.

La violencia generalizada y los sucesos del 9 de abril contribuyeron a romper la neutralidad del ejército. En 1946 los militares controlaban un número considerable de alcaldías; en 1948 al Ministerio de Guerra llegó un general, otros ocuparon gobernaciones. Luego del rompimiento definitivo de la Unión Nacional, en mayo de 1949, las carteras de Gobierno, Justicia y Guerra se entregaron a generales del ejército, al tiempo que se adelantó una enorme reorganización ten-

diente a entregar las posiciones de mando a oficiales gobiernistas.

El rompimiento

Como lo expresó Darío Echandía, cuando el liberalismo aceptó la Unión Nacional, la practicó apoyando al presidente con su mayoría parlamentaria y renunciando a la función opositora que le correspondía. Sectores del conservatismo, deseosos de retener para su partido el control total del gobierno, se dedicaron a minar el espíritu de convivencia. Paralizada la oposición en virtud del acuerdo y contando Ospina con las autorizaciones otorgadas por el Congreso, vino la ruptura definitiva de la Unión. Ante la victoria liberal del 6 de junio de 1949 Laureano Gómez, quien se había ausentado, regresó al país y reinició su prédica contra el liberalismo, comparándolo con la mítica y amorfa figura del basilisco. La colectividad desplazada decidió hacerse fuerte en el Congreso y utilizando sus mayorías impulsó la reforma electoral, verdadero "florero de Llorente" que agudizó la contradicción. En agosto Alvaro Gómez Hurtado acalló las voces liberales repartiendo pitos a la representación conservadora; el 8 de septiembre un representante liberal resultó muerto. El 12 de octubre se definió la candidatura de Laureano Gómez, cuya cerril intransigencia hizo naufragar cualquier posibilidad de acuerdo. El 28 de octubre Lleras Restrepo anunció que «las relaciones entre liberales y conservadores, rotas ya en el orden público, deben estarlo igualmente en el orden privado».

La posterior declaratoria de abstención no fue más que la consecuencia lógica de esta situación. Al anunciar la decisión, Darío Echandía hizo un balance de la actitud conservadora: a las propuestas de acuerdo, Laureano Gómez opuso como único camino posible la "solución conservadora"; la policía sectaria se utiliza para vencer a las mayorías, mediante la imposición violenta de una minoría, asesinato individual y colectivo, robo y destrucción de cédulas liberales, incendio y atentados, coacción oficial para obligar a los campesinos liberales a cambiar de partido, expulsión de liberales de ciertos pueblos para luego copar los censos con sufragantes conservadores, provisión de los gobiernos seccionales buscando las personalidades conservadoras más sectarias, reorganización de la policía introduciendo los sujetos de peores antecedentes, muchas veces "criminales reconocidos", evidente falta de garantías.

El 27 de noviembre de 1949 Laureano Gómez fue elegido presidente. A pocos días de su posesión, entre el 10 y el 12 de agosto de 1950, la convención liberal designó un comité encargado de esbozar un manifiesto reiterativo de la abstención electoral, el no reconocimiento de Gómez y la conducta de oposición civil. Una nueva convención se reunió en junio de 1951 y adoptó el lema propuesto por Hernando Agudelo Villa: «Abstención civil en toda línea, oposición civil en toda línea». Eduardo Santos y Lleras Restrepo propugnaron por el rechazo total al régimen. López Pumarejo era partidario de dialogar. El incendio de la sede de la Dirección Liberal Nacional, de los periódicos *El Tiempo* y *El Espectador*, de las casas de Alfonso López y Lleras Restrepo, ante la mirada complaciente de las autoridades, inhibió toda posibilidad de oposición.

El Frente Nacional

Derrocado Gómez (1953), se consolidó la dictadura militar del general Gustavo Rojas Pinilla, apoyada por ambos partidos; en 1957 un movimiento igualmente bipartidista separó del mando al dictador. Instaurado el régimen del Frente Nacional, el sistema de coalición, la alternación, la paridad fueron objeto de ataques, aduciendo el carácter excluyente, oligárquico y antidemocrático del nuevo orden, sustentado en normas constitucionales irreformables. Vocero de esta inconformidad fue el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL), a cuya cabeza estaba Alfonso López Michelsen; no se trató de consolidar un nuevo partido, sino de romper el bipartidismo desde adentro. López se manifestó amigo de la colaboración con el gobierno, pues consideraba que la "táctica revolucionaria" permitía penetrar el gobierno y tener «puestos de comando sin perjuicio de realizar la oposición al mismo tiempo».

La oposición del MRL presentó el programa alterno conocido como SET: salud, educación, techo, adicionado luego para incluir tierra y trabajo. La actitud expectante frente a la revolución cubana enardeció el sentimiento anticomunista, dominante en aquella época signada por la "guerra fría". Lleras Camargo se puso al frente de la cruzada contra el MRL, contraofensiva que resultó efectiva en el sentido de ir aconductando el movimiento. Hacia 1966 el descalabro en las elecciones parlamentarias propició el acercamiento al oficialismo liberal.

La Acción Nacional Popular (ANAPO) fue otra fuerza opuesta a la coalición. La "dialéctica de la panela", hábil mecanismo populista utilizado por el general Rojas Pinilla, le acarreó impresionante crecimiento de su capital político, cuyo momento estelar advino en 1970, cuando Rojas pudo disputarle con amplias posibilidades la primacía al candidato presidencial frentenacionalista, Misael Pastrana



Cartel electoral de Laureano Gómez diseñado por Enrique Izquierdo e impreso en los talleres de "El Siglo", 1950.

Borrero (1970-1974), quien a la postre se impuso.

El Frente Nacional engendró una peculiar forma de oposición; desatada contra el gobierno por facciones partidistas minoritarias, la confrontación se trasladó al interior de las colectividades.

Participación adecuada y equitativa

La alternación y la paridad debían concluir en 1974; la reforma constitucional de 1968 prolongó la paridad en los cargos de la administración no pertenecientes a carrera administrativa hasta el 7 de agosto de 1978, fecha después de la cual, para preservar el "espíritu nacional", «el nombramiento de tales funcionarios se haría en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa del partido mayoritario distinto al del presidente de la República».

La aplicación del controvertido parágrafo del numeral 1, artículo 120 de la Constitución, no fue uniforme: durante la administración de Julio César Turbay Ayala (1978-1982), la participación adecuada y equitativa fue entendida como participación proporcional; Belisario Betancur (1982-1986) designó funcionarios pertenecientes al liberalismo y debió soportar las críticas de las directivas liberales por haberle dado trato de "montonera" a ese partido, al no consultar con las jerarquías los términos de la colaboración.

En virtud del mecanismo constitucional, el partido minoritario pudo ser a la vez gobierno y oposición. Esta ilógica simultaneidad, así como la prolongación innecesaria de un régimen concebido para dar respuesta a situaciones transitorias, cuyos efectos se disolvieron en el tiempo, al igual que la exclusión de otras fuerzas y la necesidad de aclimatar el ejercicio del esquema gobierno-oposición, hicieron pensar en la derogatoria del parágrafo. Hacia 1978 Pastrana Borrero propuso un consenso bipartidista encaminado a su desaparición, previa estructuración de una decisiva carrera administrativa. López Michelsen (1974-1978) recomendó acabar con la «prórroga clandestina del Frente Nacional». En 1985 el entonces candidato Virgilio Barco planteó la aplicación de un programa liberal,

TERCEROS PARTIDOS, AÑOS 30 Y 40

Partido Comunista de Colombia

Nació a la vida pública en julio de 1930, como fruto de un proceso de crítica a la acción política del Partido Socialista Revolucionario (PSR), fundado en 1926. Los militantes de la nueva agrupación provenían básicamente del socialismo revolucionario. Acataron fielmente las consignas y orientaciones de la Internacional Comunista y trazaron como estrategia la búsqueda de apoyo entre las masas campesinas y los obreros industriales, logrando consolidar en sus primeros años algunos baluartes y posiciones.

Durante los gobiernos liberales de los años treinta desarrollaron dos tácticas. En un primer momento combatieron al liberalismo en el poder, tachándolo de demagogo, embaucador y enemigo de la clase obrera. Aplicaban así en el país la línea política de la Internacional Comunista, consistente en enfrentar a los reformistas, a los liberales y socialdemócratas, como los enemigos principales del proletariado.

Con el ascenso y consolidación del fascismo y el nazismo en Europa, la Internacional Comunista dio un vuelco a sus directrices políticas, y desde 1935, orientó a los comunistas del mundo a trabajar en estrecha alianza con las fuerzas democráticas para enfrentar el peligro de las ideologías totalitarias de extrema derecha. A partir de 1936 los comunistas colombianos empezaron a hablar del Frente Popular —expresión orgánica de su nueva conducta—, y en consonancia con la misma se acercaron al liberalismo y respaldaron los gobiernos de Alfonso López Pumarejo y de Eduardo Santos.

Aunque con una presencia muy débil en el electorado, el partido comunista logró consolidarse como una tercera fuerza política en el escenario nacional de los años treinta y cuarenta. Alcanzó notable influencia en la dirección del movimiento sindical y en el movimiento campesino, compartiendo la dirección de la Corporación de Trabajadores de Colombia (CTC) con liberales y socialistas. Sin embargo, no pudo en aquellos años —ni posteriormente— poner en peligro la hegemonía de los partidos tradicionales.

Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (UNIR)

La UNIR se conformó a finales de 1933, a instancias del joven dirigente liberal Jorge Eliécer Gaitán, y en torno a un programa de reformas sociales de carácter básicamente liberal de izquierda, que incorporaba algunas ideas de la doctrina socialista.

La UNIR impulsó la carnetización de sus militantes, creó el periódico *Unirismo* y adelantó su trabajo en los medios obreros y campesinos. Pero la existencia de este grupo fue bien corta, ya que en 1935 obtuvo un magro y desalentador apoyo electoral. El liberalismo, bajo la orientación de Alfonso López Pumarejo y con la enseña de la Revolución en Marcha, había logrado, desde el gobierno, despertar el entusiasmo popular en favor de su partido, quitándole toda posibilidad de éxito y espacio al movimiento de Gaitán.

No obstante su discurso populista y radical, la UNIR no dejó de ser la expresión de un sector del liberalismo. En sentido estricto no se le debe considerar como un intento de romper el bipartidismo, ya que ni siquiera pudo perfilarse como una organización estable y sólida.

Asociación Patriótica Económica Nacional (APEN)

Creada en 1934 por iniciativa de grandes hacendados cafeteros, terratenientes, rentistas y empresarios industriales asustados por las movilizaciones populares y por el proceso de reformas impulsado por Alfonso López Pumarejo.

En el fragor de una estridente campaña contra el gobierno, al que acusaba de filocomunista y cuyas medidas catalogaba de colectivizantes y atentatorias contra el derecho a la propiedad privada, la APEN decidió participar en el debate electoral de 1935 con resultados desastrosos, entrando luego en franca disolución. A pesar de su existencia coyuntural, contribuyó con su discurso hostil al reformismo liberal y al forjamiento del clima de oposición que obligaría a López a declarar la pausa de las reformas en diciembre de 1936. Sus adherentes encontraron acomodo en el sector de derecha del liberalismo y en las filas profascistas del conservatismo.

Liga de Acción Política (LAP)

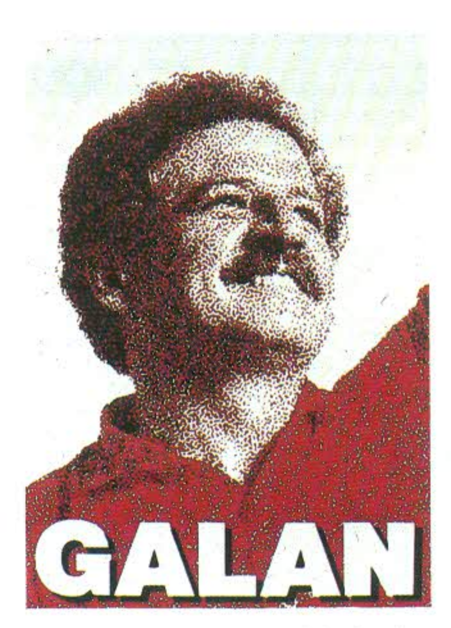
Hacia 1942 un grupo de intelectuales, entre quienes se contaban Gerardo Molina, Diego Luis Córdoba, Antonio García, Indalecio Liévano Aguirre y Carlos Henrique Pareja, entre otros conformó la Liga de Acción Política (LAP), con el propósito de impulsar los objetivos del socialismo democrático. Se trataba de romper con la ilusión de ver en el liberalismo y sus sectores de avanzada la expresión y la posibilidad de realizar la justicia social y el perfeccionamiento de la democracia. Igualmente, ofrecer a los trabajadores y a las clases medias una alternativa de izquierda diferente a la comunista.

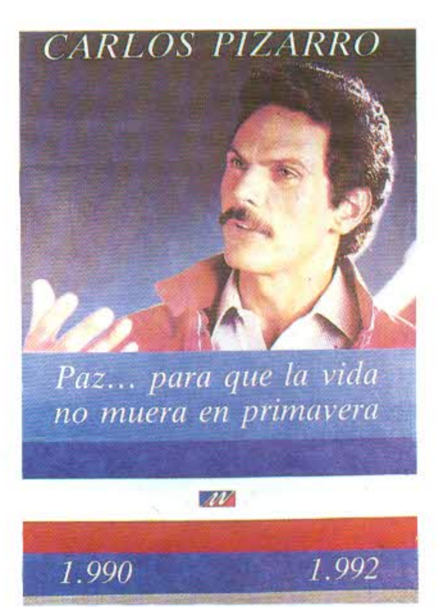
El semanario *Acción Política* sirvió como vehículo de propaganda de su pensamiento y su programa. En 1944, cuando su principal líder Gerardo Molina fue nombrado rector de la Universidad Nacional, la Liga perdió vitalidad y posteriormente se disolvió. Sus miembros se incorporaron al partido comunista y a la izquierda liberal.

DARIO ACEVEDO CARMONA

dejando a las minorías el ejercicio de la oposición; durante su gobierno (1986-1990) el conservatismo rechazó la colaboración, anunció el ejercicio de una «oposición reflexiva» y constituyó un «gabinete en la sombra», circunstancia que pareció augurar el desempeño de una vigorosa función crítica. Sin embargo, los hechos demostraron el resurgimiento de viejas formas estratégicas que se creían superadas; en lugar de la acción coordinada, seria, dispuesta a la conquista del futuro, se retornó al modelo circunstancial, creador de efectos políticos momentáneos, asimilando el significado de oposición a talanquera, traba, estorbo, obstrucción, en fin, maniobra encaminada a conseguir el fracaso del gobierno, sin detenerse a pensar en las conveniencias nacionales. No es improbable que el liberalismo tampoco haya sabido ser partido de gobierno; la carencia de unidad en las decisiones evidenció enorme disociación entre el presidente y sus inmediatos colaboradores. El fracaso de políticas aplicadas ante la indiferencia de la élite política, desarticuló un proyecto de gobierno que hubiera podido ser el fundamento de la discusión.

El presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) conformó su gabinete con participación de los partidos minoritarios. No obstante, con la Constitución de 1991 desapareció el contenido del parágrafo objeto de estos comentarios.





Carteles electorales de Luis Carlos Galán Sarmiento y de Carlos Pizarro Leongómez para las campañas de 1981 y 1990, diseñados por Carlos Duque y Nelson Osorio, respectivamente.



Publicidad para la convención del Movimiento Revolucionario Liberal, MRL. 1960.

Alternativas frente al bipartidismo

Disidencias

Los intentos de renovación propuestos a través de los partidos tradicionales constituyen propuestas renovadoras propugnadas dentro de la colectividad, pero en abierta rebeldía contra las jerarquías personificadoras del "oficialismo". El movimiento liberal gaitanista, opuesto a la vertiente oficial y finalmente impuesto en 1947 en razón del favorable resultado electoral; el Movimiento Revolucionario Liberal, durante la década de los sesenta; el Nuevo Liberalismo de Luis Carlos Galán Sarmiento, constituyen ejemplos destacados.

A pesar de haber generado profundas expectativas, muchas de estas disidencias no lograron afirmarse como verdaderas opciones de renovación y generalmente se integraron al tronco originario, a costa de gravísimas renuncias.

Terceras fuerzas

Los intentos de renovación propuestos por fuera del bipartidismo o terceras fuerzas son aquellas agrupaciones cuyo decurso muestra un proceso de ruptura total ante el bipartidismo. A este respecto es bien interesante introducir la distinción formulada por Manuel Gaona Cruz entre antagonismo y agonalismo. Los partidos son apenas divergentes o agonales, cuando se identifican en lo fundamental del sistema y el Estado, se ciñen a la normativa estatal, se expresan dentro de las instituciones, comparten los pilares del sistema y disienten sobre medios, métodos o modos de ejercer el poder o de lograr finalidades, o respecto de la prioridad de los fines. Las tendencias antagónicas, para imponerse, deben acabar con los contrarios, variar el sistema y sus instituciones.

Algunas de las terceras fuerzas poseen un carácter puramente agonal; no pocas se iniciaron como disidencias y lograron consolidar temporalmente fuerzas separadas del conservatismo y el liberalismo. La Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (UNIR), creada en 1933 a instancias de Jorge Eliécer Gaitán; la Asociación Patriótica Económica Nacional (APEN), instaurada con el propósito de hacer contrapeso a las reformas impulsadas durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo; el Movimiento de Asociación Nacional (MAN), transformado luego en la Tercera Fuerza, ambos originados con el apoyo del general Rojas Pinilla; la Alianza Nacional Popular (ANAPO), el Movimiento de Salvación Nacional, la Alianza Democrática M-19, hacen parte del abanico de terceras fuerzas que operan sin contravenir el orden establecido.

Los movimientos con notable acento antagónico, creados desde la base con indudable inspiración revo-

lucionaria o de izquierda, tienen una larga historia que comienza a principios de siglo. Los años de 1910 y 1915 marcan dos intentos de constituir movimientos obreros. En 1919 se creó el partido socialista, cooptado por el liberalismo hacia 1922. En 1922 se fundó el Partido Socialista Revolucionario, y a la fecha de su desintegración surgió el partido comunista (1930). A comienzos de la década del cincuenta Antonio García fundó el Partido Socialista Colombiano; posteriormente disidencias del partido comunista han agitado banderas independientes. En los últimos tiempos, de los acuerdos de paz con la guerrilla surgió la Unión Patriótica.

FUTURO DEL BIPARTIDISMO

La perspectiva histórica permite extractar algunas conclusiones, dentro de las cuales la más general y destacada tiene que ver con la fisonomía particular, propia y exclusiva del bipartidismo colombiano, especie singularísima, cuya peculiaridad puede medirse teniendo en cuenta, entre otras, las siguientes pautas: la amplia tradición de alianzas y la búsqueda de la cooperación del segundo partido; una buena dosis de personalismo; confluencia en una plataforma común e indistinguibilidad ideológica; composición policlasista; oposición que va desde la persecución desatada contra la segunda fuerza, pasando por el gobierno de un solo partido, hasta el gobierno del partido triunfante con la colaboración del derrotado; una antigüedad que abarca siglo y medio, unida a su permanencia entendida en dos sentidos: papel protagónico de los dos partidos, sin que un tercer actor haya interrumpido contundentemente esa continuidad, y mantenimiento del contenido liberal-conservador.

Esta última característica parece estar puesta en entredicho durante los tiempos actuales; en efecto, la atomización del partido conservador en grupos que muestran ciertas afinidades con él, pero que se presentan a la brega electoral agitando banderas independientes e incluso conformando sus listas con personalidades destacadas del liberalismo; y la irrupción de nuevos movimientos como fruto de la incorporación a la vida civil de grupos que antaño realizaban oposición extrainstitucional, —tal es el caso de la Alianza Democrática M-19, cuya participación en las elecciones en algún momento se tradujo en merma del potencial liberal y desplazamiento del conservatismo como segunda fuerza—, son fenómenos que, unidos a la crisis que acusan las colectividades tradicionales, hacen pensar en el reemplazo del sistema dualista por uno multipartidista.

La tradición bipartidista de regiones, municipios y veredas es aspecto que se manifiesta en favor de la conservación del viejo esquema dualista. El descrédito de las colectividades tradicionales, en sentido contrario, constituye situación favorable a los movimientos políticos que aspiran a consolidarse y a quebrar definitivamente el predominio bipartidista. La institucionalización de los partidos y movimientos políticos dentro de la Constitución de 1991 consolida un factor favorable a la construcción de un efectivo multipartidismo, toda vez que se prevén circunstancias tales como el reconocimiento de personería jurídica, financiación del funcionamiento y de las campañas electorales, posibilidad de limitar el monto de los gastos para las campañas y la cuantía de las contribuciones individuales, obligación de rendir cuentas públicas sobre volumen, origen y destino de los ingresos, utilización de los medios de comunicación social del Estado, medidas que, entre otras cosas, propenden a permitir el desarrollo de la actividad política en forma más equitativa y con mayores oportunidades, sobre todo para movimientos que inician su tránsito o que no son tan fuertes numérica y financieramente. A todo lo anterior se agrega la consagración del estatuto de la oposición, que pretende garantizar el ejercicio de la función crítica por los partidos y movimientos que no participan en el gobierno, mediante importantes instrumentos dentro de los que se cuentan el acceso a la información y documentación oficiales, uso de los medios de comunicación social del Estado, réplica, participación en los organismos electorales, reconocidos todos como derechos.

Frente a la constitucionalización del bipartidismo, que se introdujo en la Carta de 1886, el nuevo estatuto ofrece posibilidades más amplias. Sin embargo, es indispensable tener en cuenta que las previsiones constitucionales acerca de los partidos y movimientos, si bien pueden contribuir a la configuración de un determinado sistema, son tan solo uno de los factores que confluyen a la determinación del número de partidos.

Bibliografía

CEPEDA ULLOA, FERNANDO y CLAUDIA GONZÁLEZ DE LECAROS. *Comportamiento del voto urbano en Colombia. Una aproximación*. Bogotá, Universidad de los Andes, 1974.

CONDESSA, JAIME y FERNANDO ROJAS. "El proyecto de institucionalización de los partidos políticos en Colombia". *Documentos Ocasionales*. Bogotá, CINEP, 1983.

GALLÓN GIRALDO, GUSTAVO (Comp.). *Entre movimientos y caudillos*. Bogotá, CEREC, 1989.

GARZÓN MENDOZA, RAMÓN. *La crisis espiritual de los partidos políticos*. Cali, Imprenta Departamental del Valle, 1985.

GÓMEZ DUQUE, LUIS FERNANDO. *Estructura de las ideologías políticas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979.

HERRERA SOTO, ROBERTO. *Antología del pensamiento conservador en Colombia*. 2 tomos. Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1982.

JARAMILLO URIBE, JAIME. *Antología del pensamiento político colombiano*. 2 tomos. Bogotá, Banco de la República, 1970.

LARA BONILLA, RODRIGO y OTROS. "Los partidos políticos colombianos. Presente y futuro". *Coloquios*, Nº 3. Bogotá, Universidad Javeriana, Fundación Simón Bolívar, 1983.

LATORRE RUEDA, MARIO. *Hechos y crítica política*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1986.

MEDINA, MEDÓFILO. "Los terceros partidos en Colombia, 1900-1967". En: *Nueva Historia de Colombia*. Vol. III. Bogotá, Planeta, 1989.

MELO, JORGE ORLANDO. *Orígenes de los partidos políticos en Colombia*. Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1978.

MOLINA, GERARDO. *Las ideas liberales en Colombia*. 3 tomos. 12ª ed. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1988.

MURILLO, GABRIEL e ISRAEL RIVERA ORTIZ. *Estructura de poder en los partidos políticos colombianos*. Bogotá, Universidad de los Andes, 1973.

OCAMPO LÓPEZ, JAVIER. *El proceso ideológico de la emancipación en Colombia*. 2ª ed. Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1980.

PALACIOS, MARCO. *El populismo en Colombia*. Bogotá, Editorial Sivasínza, 1971.

PÉREZ MESPER, EDUARDO. *Proceso del bipartidismo colombiano y Frente Nacional*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1989.

PINZÓN DE LEWIN, PATRICIA. *Los partidos políticos*. Bogotá, FESCOL, 1987.

SANTANA, PEDRO. *La miseria de los partidos*. Bogotá, CINEP, 1980.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. *Los partidos políticos*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1963.

URIBE RUEDA, ALVARO. *La quiebra de los partidos*. Bogotá, Escuela de Estudios Políticos Rafael Uribe Uribe, 1990.

División del poder público

Enrique José Arboleda Perdomo

Fue Aristóteles, quien en el siglo III a C. habló por primera vez de la existencia de tres elementos o funciones que componen una *politeia* o sociedad políticamente organizada. El primero de estos elementos es el que delibera sobre los asuntos comunes, el segundo se ocupa de los oficios públicos y el tercero administra justicia. Como consecuencia del estudio de las democracias de su tiempo, el filósofo griego introdujo la teoría de la soberanía de la ley y su imperio sobre los poderes organizados. Sin ser un gran demócrata, pues desconfiaba de la idea de igualdad que inspira la democracia, constató que en este régimen político las tres funciones se encuentran ejercidas por órganos diferentes, así: el Legislativo en cabeza de la asamblea de ciudadanos, la cual elige a los magistrados que ejercen el Ejecutivo, y a los jueces. Esto es, definió lo que modernamente conocemos como división del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Al analizar estos principios de teoría política, Aristóteles buscaba describir la mejor *politeia* posible, entendiéndola como aquella que garantiza el bien común y la felicidad de los ciudadanos.

En el siglo XVIII Montesquieu desarrolla la teoría de la separación tripartita del poder, concibiendo un mecanismo de control de "pesos y contrapesos", en el que el poder controla al poder. Lo anterior presupone una fragmentación y una distribución del poder político, tendiente a evitar su abuso por parte de los gobernantes.

Estas ideas, puestas en práctica por los Estados democráticos y liberales modernos, dentro de los cuales se encuadra el Estado colombiano, han permitido estructurar un poder político controlado por varios mecanismos, entre los cuales tenemos: el de su división en tres ramas, el de la preeminencia de la ley y el de la selección democrática de los gobernantes.



Colocación de la primera piedra del Capitolio Nacional en 1847, por el presidente Tomás Cipriano de Mosquera y por su hermano el arzobispo de Bogotá, Manuel José Mosquera. Presenta los planos el arquitecto danés Thomas Reed. Relieve en bronce de F.M. Miller, de Munich, 1881. Capitolio Nacional, Bogotá.

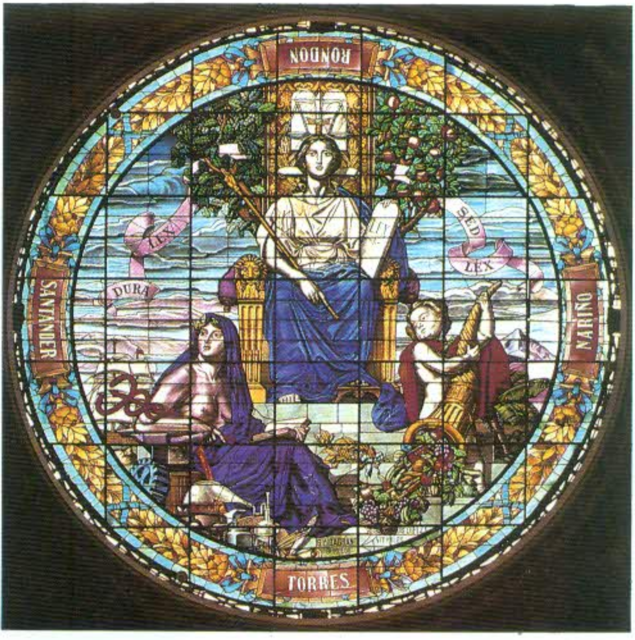
Democracia

Etimológicamente democracia significa gobierno del pueblo. Según esta definición, es el pueblo el que debe tomar las decisiones necesarias para su propia convivencia, buscando la armonía y solución de los diferentes conflictos sociales presentes en toda sociedad organizada. El éxito y la supervivencia de esta forma de gobierno dependen, entonces, de la real participación del pueblo en la toma de las decisiones políticas y de la creencia en la legitimidad de este proceso democrático. Es decir, del sentimiento y convicción de estar participando y contribuyendo en la toma de las decisiones políticas de la sociedad en que se vive.

Durante la época antigua (la *polis* griega), el conjunto de los ciudadanos se reunía directamente en el ágora para adoptar las decisiones y las leyes relativas a sus necesidades, y encargaba a algunos de sus miembros de la ejecución de las mismas. Ser ciudadano de la *polis* significaba poder participar en la asamblea para votar las leyes y tomar las decisiones importantes de la comunidad y, además, poder participar en la ejecución de las mismas, bien como delegado de la asamblea para un determinado fin, o como juez. La asamblea hacía posible que en estas democracias llamadas "directas", el pueblo se gobernase a sí mismo ejerciendo sin intermediarios el poder legislativo.

Las sociedades modernas, mucho más complejas en su organización, con una división social del trabajo muy especializada y una interdependencia social inimaginable para los antiguos, hace imposible la toma directa de decisiones por parte del pueblo reunido en una asamblea. La democracia se transforma, deja de ser directa para convertirse en una democracia representativa; es decir, una





Alegorías de la Justicia, la Ciencia y la Abundancia, y de la República de Colombia. Vitrales de G.P. Dagrant, de Burdeos, en el Salón Boyacá de la Cámara de Representantes y en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional, Bogotá.

democracia en la cual el pueblo debe elegir un conjunto de representantes que en su nombre adopten las leyes y tomen las medidas necesarias para la correcta administración de la comunidad. Con esta transformación de las sociedades, los representantes del pueblo ejercen el poder legislativo, y las otras dos funciones que en la antigüedad asumían los ciudadanos, son ahora ejercidas por otros órganos del poder: el Ejecutivo y el Judicial.

La existencia de una democracia representativa implica la existencia de una burocracia especializada, es decir, de un conjunto de personas dedicadas exclusivamente al ejercicio de ciertas funciones que han sido asignadas por la ley a cada una de ellas y las cuales deben cumplir como su trabajo cotidiano, remunerado por el Estado.

Estado de derecho: la ley como expresión de la voluntad soberana

Para que la democracia representativa opere sin que sus representantes abusen del poder que les fue otorgado por el pueblo, se ha creado el principio de la soberanía de la ley, que establece que tanto los gobernantes elegidos por el pueblo como el mismo pueblo deben obedecerla. En otros términos, los ciudadanos están sometidos al imperio de la ley y no al de los gobernantes. En la ley radica la soberanía.

Ahora bien, todo el sistema está estructurado sobre el siguiente presupuesto: es el pueblo el que a través de sus representantes hace la ley y en ella faculta a los gobernantes para ejercer ciertas y determinadas funciones. Las autoridades actúan previa autorización legal, y si hacen algo para lo cual no están facultadas deben responder por el abuso que cometan en el ejercicio de su cargo. El ciudadano común puede hacer lo que le esté permitido, es decir, no puede hacer aquello que expresamente le haya sido prohibido por la ley, tal como lo dispone el artículo 6 de la Constitución Nacional.

La función primordial del poder político es expedir la ley, pues a ella están sometidos los gobernantes y los propios ciudadanos. En una democracia en la que el pueblo es soberano, es a éste al que corresponde su expedición. Por tratarse de una democracia representativa, en la que el pueblo directamente no puede ejercer por sí mismo esta función, la delega en una asamblea de representantes, generalmente conocida como parlamento. En ejercicio de esta delegación, es al Legislativo al que corresponde expedir la reglamentación de los otros dos poderes.

La aplicación del principio de la soberanía de la ley configura la división del poder político en tres ramas, cada una de ellas con una función diferente frente al derecho: a la rama del poder legislativo le corresponde crear el derecho; a la rama del poder ejecutivo le corresponde divulgar y hacer cumplir la ley, y a la rama del poder judicial le corresponde definirlo, cuando dos o más personas discuten el derecho que creen tener. Por esta razón, la organización política de la sociedad liberal se conoce con el nombre de Estado de Derecho, por cuanto su fundamento es la soberanía de la ley y del derecho, como único mecanismo capaz de impedir la extralimitación de funciones del poder político y la solución de conflictos por los cauces legales. Toda acción de los gobernantes que no esté permitida por la ley es arbitraria y debe ser sancionada por los jueces.

Históricamente el Estado de derecho se origina después de la revolución francesa y consagra el respeto a la ley como elemento fundamental de su organización social, estructurado sobre la base del monopolio de la justicia y la selección democrática de sus gobernantes.

Monopolio de la justicia

Característica del sistema moderno de organización política es la monopolización por parte del Estado de la posibilidad de definir los conflictos que surjan entre los ciudadanos. El

Estado moderno excluye cualquier clase de justicia privada, que le permita a una persona recurrir a la venganza o a la retaliación operada por su propia mano. Debe siempre acudirse a la autoridad o al juez, quien es el único con capacidad para constreñir a otro ciudadano a cumplir con sus obligaciones y con capacidad para castigarlo, en caso de haber cometido un delito.

Para que toda venganza o retaliación individual sea excluida del sistema político, es necesario que se produzca un doble proceso: por una parte, que el Estado despoje al ciudadano de su capacidad de emplear la fuerza o violencia que habría usado en contra de quien lo ofendió o cometió el delito. El individuo cede en favor del Estado la posibilidad de utilizar la fuerza, siendo ilegítimo e ilegal su uso por los particulares. Se trata de un proceso de civilización de las costumbres sociales, en el cual los instintos violentos son reprimidos, de suerte que el individuo interioriza comportamientos pacíficos, dentro de los cuales está el tener que llamar a las autoridades para hacer respetar sus propios derechos. El otro aspecto de este proceso consiste en que el Estado debe crear un sistema de derecho y de justicia como sustituto de la venganza privada, que garantice a los asociados que su conflicto particular será resuelto conforme a la ley, generando así la creencia en la legitimidad del sistema político. El derecho se constituye en la única forma de obediencia a las autoridades, con la garantía de que éstas no abusarán de su poder, una vez hayan despojado a los ciudadanos de la posibilidad de llevar a cabo su propia venganza.

Organización general del Estado colombiano

Características generales

a) Régimen con preponderancia presidencial. La literatura política contemporánea reconoce dos formas de relacionar el Legislativo con el Ejecutivo, dentro del Estado liberal de derecho: el régimen parlamentario y el régimen presidencial. En el primero sólo el parlamento constituye el Legislativo y es de elección popular, mientras que el Ejecutivo es escogido, directa o indirectamente, del primero. El Ejecutivo es entonces de extracción parlamentaria, por lo cual el Legislativo puede, en ciertas circunstancias, obligarlo a dimitir y, a su turno, el Ejecutivo puede disolverlo y convocar a nuevas elecciones legislativas. No existe una separación completa de poderes y la responsabilidad política la califica el parlamento haciendo dimitir al gobierno. En este régimen, la cabeza del Ejecutivo está dividida, existiendo por lo general un jefe de Estado (casi siempre un rey, como en Inglaterra) y un jefe de Gobierno (el primer ministro), quien es de origen parlamentario.

El régimen colombiano, de preponderancia presidencial, opera de una manera diferente. Tanto el presidente de la República, cabeza del Ejecutivo, como el Congreso, que ejerce el poder legislativo, son de elección popular; en consecuencia, el Congreso no puede obligar al presidente a dimitir, ni éste convocar a elecciones legislativas. La cabeza del Ejecutivo es única, no existe un jefe de Estado y un jefe de Gobierno, puesto que el presidente reúne ambas calidades. Los ministros del despacho son colaboradores del presidente, nombrados autónomamente por él; por lo general no son de extracción legislativa, dándole una gran independencia a la función ejecutiva. La relación entre las dos ramas deja de ser política para tornarse, al menos en teoría, en jurídica; el Congreso hace la ley y el Ejecutivo la cumple.

b) Colaboración entre las ramas del poder. En el esquema del sistema presidencial clásico, la única relación existente entre el Legislativo y el Ejecutivo es la del cumplimiento de la ley expedida por el primero de éstos, dando lugar a una separación total de las ramas del poder. En el sistema colombiano no existe una separación de este género, y las tres ramas colaboran entre sí para el cumplimiento de los fines del Estado, tal como lo ordena el artículo 113 de la Constitución. Esta colaboración se refleja en dos aspectos fundamentales: por una parte, ninguna de las tres ramas tiene en exclusividad alguna de las funciones que históricamente dieron origen a su nacimiento, es decir, el Legislativo tiene una fuerte injerencia del Ejecutivo, y éste, a su turno, posee parte de la capacidad normativa del Estado. Por otra parte, el control político ejercido por el Congreso va mucho más allá de la simple vigilancia en el cumplimiento de la ley, pues existe una moción de censura contra los ministros, que si bien está muy lejos de ser una censura al gobierno como cuerpo que lo obligue a dimitir en grupo —característica del régimen parlamentario—, sí es una intervención muy grande en la rama ejecutiva. Esta es la razón por la cual Colombia no tiene un sistema presidencial típico.

c) Desdibujamiento de la tridivisión de poderes. El régimen constitucional colombiano no sólo ha consagrado, de tiempo atrás, un sistema de colaboración de las tres ramas, sino que ha ido desdibujando por completo el sistema clásico. El artículo 113 de la Carta, al definir las instituciones que componen el Estado, hace alusión a unos órganos «autónomos e independientes» que no encajan dentro de ninguna de las tres ramas clásicas, ni tampoco dentro de las llamadas instituciones de control que, como una emanación de la actividad parlamentaria, se crearon con el transcurrir del tiempo.

d) Funcionamiento regulado por la ley. Como una última característica, todos los órganos que conforman nuestro sistema de derecho están sometidos a la ley. Este sometimiento es múltiple: en primer término, sólo pueden ejercer las funciones expresamente atribuidas por la ley o por el reglamento; en su desempeño están sometidos a los procedimientos legales y la selección de personal que deba ocupar los diferentes cargos públicos también debe hacerse conforme a la ley. Varias normas de la Constitución consagran estos principios, dentro de las cuales podemos citar las referidas en los artículos 6, 121 y 124.

Estructura del Estado

La Constitución Política de Colombia consagra la organización general del Estado en su título V, artículos 113 a 131. El artículo 113 define la estructura distinguiendo dos clases de instituciones: las que denomina «ramas del poder» y las que denomina «órganos independientes y autónomos», cuya finalidad es el cumplimiento de las funciones del Estado y las cuales son diferentes de las asignadas a las tres ramas tradicionales del poder.

Las ramas del poder público son la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial. Los otros organismos pueden clasificarse en tres grupos o clases: los electorales, los de control administrativo y los de dirección y control.

Los organismos electorales están compuestos por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los que defina la ley, tal como lo ordenan los artículos



La Plaza Mayor de Bogotá antes de 1846. Oleo de autor anónimo. Hojas de Cultura Popular Colombiana, No. 56. (1955).

120 y 258 a 266 de la Constitución. La razón por la cual la Constitución ha querido separar la organización electoral de las ramas del poder es garantizarle al pueblo que los escrutinios sean transparentes, alejados de la presión gubernamental y del Congreso. Por esto la elección de los miembros del Consejo Electoral debe representar políticamente a los partidos que tengan asiento en el Congreso, en la misma proporción.

Los órganos de control administrativo (reglamentados en el título X, artículos 267 a 284) están conformados por el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, los cuales ejercen el control administrativo y el control fiscal sobre la administración pública y sobre la inversión de los fondos provenientes del Tesoro Nacional. Tales entidades están consagradas en el artículo 117 de la Constitución y sus funciones están definidas en los artículos 118 y 119. Duramente criticadas por su ineficacia en el cumplimiento de sus funciones, fueron completamente reestructuradas en la nueva Constitución.

La tercera categoría de organismos autónomos e independientes es la de los que cumplen algunas funciones de dirección y control de sectores fundamentales de la actividad social, a los cuales se ha querido dar un tratamiento especial para que no dependan directamente de los posibles intereses coyunturales del gobierno. Tales instituciones son dos: el Banco de la República y el organismo encargado de regular, dirigir y ejecutar la política en materia de televisión.

La Banca Central, cuyas funciones son ejercidas por el Banco de la República, se consagró en los artículos 371 a 373 de la Carta. La junta directiva de esta entidad es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia del Estado; le rinde informe al Congreso, no al gobierno, y representa exclusivamente el interés de la nación. La entidad encargada de regular, dirigir y ejecutar la política en materia de televisión, así como la intervención estatal dentro del espectro electromagnético, ha sido creada por el artículo 77 de la Carta. Con la creación de este organismo, el constituyente buscó garantizar la igualdad de acceso a los espacios televisivos y a los canales privados de televisión, con el fin de evitar que la adjudicación de los contratos de emisión de programas y, en un futuro, las frecuencias para los canales privados de televisión, se siguieran otorgando a manera de premio a los amigos del gobierno de turno. La libertad de canales televisivos, tal como existe para la radio, constituye una garantía de la libertad de información, rompiendo el favoritismo gubernamental.

Dentro de este grupo de organismos aparece también la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución, con una misión particularísima: recuperar la hoya hidrográfica del río Magdalena, misión extraña a un ordenamiento constitucional.

Para el ejercicio de algunas funciones, la Constitución prevé algunas comisiones, dentro de las cuales vale la pena mencionar la consagrada en el artículo 56. Esta comisión es de carácter permanente y está integrada por el gobierno y por representantes de los empleadores y los trabajadores; su función es velar por las buenas relaciones obrero-patronales, colaborar en la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertar las políticas salariales y laborales.

Con funciones igualmente importantes está la Comisión de Ordenamiento Territorial, creada por el artículo transitorio número 38, en principio por tres años pero con vocación de permanencia, dadas las funciones que la Constitución le otorga en materia de asesoría y de recomendación de políticas referentes a la organización territorial, incluidos los territorios indígenas. Su composición y funciones estarán definidas inicialmente por el gobierno, para luego ser reglamentada por la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Con carácter permanente se elevó a institución constitucional la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el artículo 130 de la Carta, responsable de la administración y vigilancia de la carrera administrativa de los servidores públicos. Además de éstas, se crearon en los artículos transitorios varias comisiones, con el fin de desarrollar algunos de los aspectos de la nueva Constitución, que deben desaparecer tan pronto cumplan su labor.

Ramas del poder público

El título V de la Constitución Política instituye la división del poder público en tres ramas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, determinando los órganos que las integran. Los títulos V, VI y VII regulan lo referente a la selección de los miembros que componen estas tres ramas del poder (elemento estatutario), las funciones y atribuciones que deben desempeñar (elemento funcional), y los procedimientos que deben seguir para desarrollar las funciones asignadas (elemento formal).

La rama legislativa, conforme la organiza el artículo 114, está compuesta por el Congreso de la República, que a su vez se encuentra constituido por dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes. Posee tres funciones primordiales: crear el derecho, para lo cual puede reformar la Constitución y expedir la ley; ejercer el control político sobre el gobierno y la administración; y ser el órgano de representación popular.

La rama ejecutiva está conformada por el presidente de la República, quien posee una triple calidad: jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa. Acompañan al presidente, y conforman con él el Gobierno, los ministros y jefes de departamentos administrativos; hacen parte también de la rama ejecutiva las gobernaciones, las alcaldías, las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado (artículo 115).

La noción de jefe de Estado significa: 1) El presidente de la República representa a la persona jurídica soberana constituida por la nación colombiana, tanto nacional como internacionalmente; 2) Simboliza la unidad nacional, como lo expresa el artículo 188 de la Carta; 3) Es el primer magistrado de la nación, según la célebre frase del constitucionalista francés Maurice Hauriou; 4) Desde un punto de vista interno, nombra libremente los ministros del despacho y los jefes de departamentos administrativos, decidiendo así la orientación del gobierno al designar sus colaboradores en forma autónoma; 5) Sanciona la ley, definiendo así el derecho aplicable en el país.

La calidad de jefe de Gobierno se traduce en: 1) Dirige política y administrativamente a sus ministros, adoptando las decisiones necesarias para la buena marcha de los asuntos públicos; 2) Comparte con sus ministros la responsabilidad política de las decisiones tomadas en el desarrollo de su administración. Estas decisiones no se toman por mayoría, sino sólo con el consejo del ministro del ramo, quien si no está de acuerdo, no tiene otra alternativa que dimitir.

En virtud de la calidad de suprema autoridad administrativa, el presidente puede regular la relación con sus ministros en lo referente a los asuntos administrativos; pues mientras que el presidente es la suprema autoridad, los ministros son jefes de la administración en su respectiva dependencia y se encuentran bajo la dirección del presidente.

Saber hasta dónde llega la función del gobierno y en dónde comienza la de la administración es cuestión difícil. La primera hace referencia a las decisiones y orientaciones políticas de la sociedad; la segunda, a la ejecución de tales directrices conforme a la ley. El ejercicio del gobierno da lugar a responsabilidad política, mientras que la función administrativa genera una responsabilidad exclusivamente jurídica, de carácter administrativo-disciplinario.

La tercera rama del poder político es la judicial. El artículo 116 de la Carta distingue los órganos que administran justicia, de las instituciones que ocasionalmente pueden llegar a ejercer funciones judiciales. Dentro de las primeras tenemos: la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura. Por debajo de éstas se encuentran los tribunales y los jueces. Contempla como parte integrante de la rama judicial a la Justicia Penal Militar y a la Fiscalía General de la Nación.

La Constitución faculta al Congreso de la República para ejercer ciertas funciones judiciales. Los particulares, en calidad de conciliadores o árbitros nombrados por las partes, pueden ocasionalmente definir derechos en litigio. Pensando quizás en los inspectores de policía, el artículo 116 permite atribuir la función jurisdiccional, en forma excepcional, a las autoridades administrativas.

Organización de la función pública

El segundo capítulo del título V de la Constitución organiza los principios de la función pública y establece las inhabilidades e incompatibilidades básicas, a las cuales deben sujetarse quienes desempeñen alguna función pública.

Por función pública la Constitución entiende la ejecución de cualesquiera de los cometidos estatales en cualquiera de las instituciones creadas por la propia Carta, bien sea en las tres ramas del poder o en una de las instituciones autónomas. Conforme a esta definición, los principios de organización de la función pública les son aplicables entonces a quienes laboren en los organismos del Estado (artículo 123).

Los principios de la función pública son:

a) Clasificación de los servidores públicos.

Conforme a la Constitución son servidores públicos todas las personas que trabajen en uno cualquiera de los órganos del Estado. Se incluyen, entonces, no sólo quienes laboren en las tres ramas del poder, sino también en los departamentos y municipios y demás entidades públicas. Se clasifican así:

– Miembros de las corporaciones públicas: son los integrantes del Con-



Alfonso López Pumarejo toma posesión de la Presidencia de la República ante Laureano Gómez, presidente del Congreso, y Alejandro Galvis Galvis, presidente de la Cámara. Agosto 7 de 1934. Fotografía de "Cromos".

greso de la República, de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, todos ellos de elección popular.

– Empleados públicos: pueden ser de libre nombramiento y remoción y son de carrera administrativa. El principio general es que todos los empleos son de carrera administrativa y, excepcionalmente, de libre nombramiento y remoción.

– Trabajadores oficiales: son servidores públicos vinculados a la administración por un contrato de trabajo y no por una relación legal y reglamentaria.

Excepción: la ley puede permitir que los particulares desempeñen funciones públicas. El ejemplo clásico de esta situación son las Cámaras de Comercio, que desarrollan funciones públicas al llevar el registro público de comercio, y su régimen laboral es de derecho individual.

b) El acceso a la función pública es, por principio, abierto.

Conforme al segundo inciso del artículo 125 de la Constitución, el ingreso al servicio público se hace por concurso, salvo que la ley o la Constitución disponga otra forma de proveer el cargo. Se exceptúan de este principio los cargos de elección popular y los de libre nombramiento y remoción.

c) Para el empleado se abre la posibilidad de una carrera en la entidad a la que presta sus servicios.

d) Todo empleo debe tener unas funciones detalladas en la ley o en el reglamento.

e) Prohibición de la injerencia política en la carrera.

f) Se mantiene la división entre empleados públicos y trabajadores oficiales.

Por otra parte, los artículos 127 a 129 de la Constitución consagran las principales incompatibilidades a que están sometidos los servidores públicos. La primera incompatibilidad es la de que ninguna persona puede desempeñar más de un empleo, ni recibir más de una remuneración del Tesoro Público (artículo 128).

En cuanto a la contratación pública se refiere, la Constitución exige una gran honestidad en los funcionarios públicos, quienes no pueden contratar con el mismo Estado, salvo las excepciones legales. Se busca con esta prohibición evitar que un funcionario se autocontrate o favorezca a sus familiares o socios, utilizando su poder para enriquecerse. La excepción obvia que existe actualmente en la ley es la de contratar con el Estado en las mismas condiciones que se ofrecen a todos los particulares; por ejemplo, los servicios públicos domiciliarios (agua, energía eléctrica, etc.), y los que se ofrecen por igual, como el transporte, los seguros, cierto tipo de créditos, y otros.



Grupo de senadores de 1898: Rafael María Palacios, Miguel Guerrero S., José María Pasos, Guillermo Restrepo I., Juan de Dios Ulloa, Antonio Salcedo Ramón, Indalecio Saavedra, Ceferino Mateus. Atrás: Carlos Calderón Reyes, Juan A. Zuleta, Leopoldo Angulo, Simón Rojas, Próspero Márquez, Lorenzo Marroquín, Jorge Holguín, Ignacio Neira, Enrique Alvarez B. y Antonio Zubieta. Museo Nacional, Bogotá.

Como una expresión de la soberanía nacional, y con el fin de evitar la intromisión de países u organizaciones internacionales dentro de los asuntos internos de nuestro país, debe entenderse la prohibición del artículo 129 de la Carta, según la cual para aceptar un honor, regalo, remuneración o para celebrar contratos con entidades de derecho internacional, los servidores públicos deben obtener siempre permiso del gobierno nacional. Esta limitación no tiene excepciones, debido al interés público que existe de por medio.

Finalmente, el artículo 131 de la Constitución consagra la función notarial, es decir, la de certificar los actos de los particulares y prestar la fe pública, bajo un régimen jurídico especial y sujeto a una legislación particular.

Rama legislativa del poder público

Definida por Aristóteles como la encargada de deliberar sobre los asuntos comunes de la sociedad, la rama legislativa del poder público encarna en las democracias occidentales la representación popular, siendo entonces su función primordial la de crear el derecho, pues es en virtud de la ley que se obedece a las autoridades que ejercen el poder político. Al lado de la potestad legislativa, tiene una función de gran trascendencia para la buena marcha del Estado, la de servir de contrapeso al gobierno o rama ejecutiva, exigiendo a los gobernantes la responsabilidad política derivada de sus actos en ejercicio del poder. Excepcionalmente ejerce otras atribuciones cuyo origen es tan antiguo como la democracia, como ratificar los tratados y declarar la guerra o convenir la paz y, en ciertas ocasiones, debe servir de máximo juez de los delitos cometidos por los gobernantes.

La Constitución Política de Colombia define la rama legislativa en el artículo 114, radicándola en el Con-

greso de la República. Este artículo le asigna las funciones antes enunciadas, que corresponden a casi todos los parlamentos en las democracias occidentales; establece también el estatuto del congresista.

Bicameralismo

Según define el artículo 114 de la Constitución Política, el Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, conformando la rama legislativa, compuesta por dos cámaras que en su estructura y funciones son prácticamente iguales, pues en el ejercicio de las principales funciones no pueden actuar independientemente.

En el Congreso de Colombia las cámaras legislativas se diferencian por la tradición histórica y por la forma de elección de sus miembros, mas no por el cuerpo político que representan, ya que conforme al artículo 133 de la Constitución representan por igual al pueblo y deben actuar consultando siempre la justicia y el bien común.

Colombia se organizó en varias oportunidades durante el siglo pasado en un sistema federal. Esto trajo como consecuencia el bicameralismo al estilo del norteamericano, que se instituyó como una verdadera tradición política. A pesar de haber sido duramente cuestionada por ineficiente, la tradición bicameral se impuso, manteniendo la división entre Senado y Cámara de Representantes, aunque uno de los partidos políticos presentes en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 propuso la creación de un Legislativo de un solo cuerpo.

La Carta actualmente vigente le confirió a cada una de las cámaras un origen electoral diferente, pues los senadores son elegidos por una circunscripción nacional, mientras que los representantes a la Cámara lo son por circunscripciones departamentales. La diferencia de la forma de elección no implica una distinción en cuanto a la representación de los congresistas, pues todos representan al pueblo de Colombia. Al adoptar este doble mecanismo de selección de los miembros del legislativo se pensó en obtener dos resultados políticos concretos: por una parte, favorecer a las minorías políticas, pues mientras más grande sea la circunscripción es más fácil para las minorías obtener una representación; por otra parte, reforzar la estructura nacional de los partidos políticos, objetivo que, como es obvio, no puede lograrse con la circunscripción nacional.

A más de su forma de elección, son muy pequeñas las diferencias que existen entre el Senado y la Cámara de Representantes, requiriéndose el concurso de ambas para el ejercicio de las funciones que poseen como órgano legislativo del Estado colombiano.

Senado

Los artículos 171 a 175, que conforman el capítulo 4 del título VI de la Constitución, reglamentan en forma concreta la composición y las funciones exclusivas del Senado. En cuanto a su composición, está integrado por cien miembros elegidos por voto popular directo y mediante una fórmula proporcional o de cuociente, por el sistema de listas. Además, el artículo 171 crea una circunscripción nacional especial para los indígenas, eligiendo dos senadores por el sistema de cuociente electoral. El artículo 12 transitorio permitía que el gobierno creara, para las elecciones del Congreso de 1991, una circunscripción especial para los guerrilleros.

El artículo 172 consagra las calidades o requisitos para que un ciudadano pueda ser elegido senador: ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años de edad en el momento de la elección. Mientras menos requisitos se exijan para ocupar un cargo público, más se garantiza la igualdad en cuanto al origen de quienes lo ocupan. Parece haber sido ésta la preocupación de los constituyentes, quienes al crear la circunscripción nacional para permitir una mayor participación de los grupos minoritarios, rebajaron las calidades para ser elegido senador, justamente para permitir esta mayor participación.

En cuanto a las atribuciones propias del Senado, que ejerce en forma exclusiva frente a la Cámara de Representantes, tenemos las enunciadas a continuación, conforme le son atribuidas por los artículos 173 y 174 de la Constitución Nacional. Cabe anotar que, ideológicamente, guardan la idea de que el Senado constituye la Cámara alta.

a) Admitir o no la renuncia del presidente y el vicepresidente.

b) Aprobar o no los ascensos militares por encima del grado de general, y de los suboficiales de insignia que haga el gobierno. El presidente de la República es el comandante supremo de las Fuerzas Armadas, y en tal calidad dirige esta institución; sin embargo, conforme al artículo 173, los ascensos por encima del grado de general y de oficiales de insignia hasta el último grado deben ser aprobados por el Congreso.

c) Conceder licencia al presidente para separarse temporalmente del cargo, cuando no sea caso de enfermedad, y decidir sobre las excusas del vicepresidente para ejercer la presidencia cuando sea requerido.

d) Permitir el tránsito de tropas extranjeras y autorizar al presidente para declarar la guerra a otra nación.

e) Elegir a los magistrados de la Corte Constitucional y al procurador general de la nación.

f) Juzgar al presidente de la República o a quien haya hecho sus veces; a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y al fiscal general de la nación. En el ejercicio de esta atribución el Senado sólo puede actuar si previamente la Cámara de Representantes acusa al funcionario. La facultad del Senado es limitada, y si se trata de un delito cometido en ejercicio de las funciones puede imponer la pena de destitución del cargo y la supresión temporal o definitiva de los derechos políticos; pero si se trata de otra clase de delitos deberá declarar si hay lugar a proseguir la causa, es decir, si se debe o no procesar, y entonces es la Corte Suprema de Justicia la que debe sancionar. En otros términos, la sanción que adopta el Senado es de carácter político y no criminal, mientras que la Corte Suprema de Justicia deduce la responsabilidad penal correspondiente. Si el presunto delito no fue cometido en ejercicio del cargo y el funcionario se encuentra fuera de su empleo, el Senado debe abstenerse de juzgar el hecho y enviarlo a la Corte Suprema de Justicia. La instrucción del proceso, es decir, la investigación y recopilación de las pruebas, puede ser llevada a cabo por una comisión, pero la decisión la toma la plenaria de la corporación.

g) Las leyes referentes a las relaciones internacionales siempre deben ser presentadas y discutidas primeramente en el Senado (artículo 154, inciso final).

Cámara de Representantes

El capítulo 5 del título VI de la Constitución consagra las normas y atribu-



La Plaza de Bolívar con el Capitolio Nacional, en Bogotá. Grabado de los Hermanos Erhard para el "Atlas geográfico e histórico", de Agustín Codazzi. París, A. Lahure, 1889. Biblioteca Nacional, Bogotá.

ciones que le son propias a la Cámara de Representantes.

Sus miembros son elegidos por circunscripciones territoriales que coinciden con los departamentos y con el Distrito Capital, pudiendo la ley crear unas circunscripciones especiales, que no coincidan con la división administrativa del territorio. Esto con el fin de que estén representadas las minorías étnicas y políticas, así como los colombianos domiciliados en el exterior. El máximo número de representantes que puede ser elegido por circunscripciones especiales es de cinco, conforme al artículo 176 de la Constitución.

Cada departamento elige como mínimo dos representantes, y uno adicional por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción superior a ciento veinticinco mil. Aun cuando los miembros de la Cámara representan la totalidad del pueblo de Colombia, en la práctica política se entiende como una participación departamental en el seno del Congreso. El número de representantes elegidos por cada departamento depende de la población del mismo, teniendo una mayor participación los más grandes o más densamente poblados. La fórmula para la elección sigue siendo un sistema de listas proporcional por el sistema de cuociente electoral y a una sola vuelta.

El artículo 177 consagra las calidades que se requieren para poder ser elegido a la Cámara de Representantes, las cuales, al igual que para el Senado, son mínimas: tener más de veinticinco años de edad y ser ciudadano colombiano en ejercicio. No es necesario ser colombiano de nacimiento, sólo nacionalizado.

En cuanto a las funciones especiales que realiza la Cámara de Representantes, podemos recordar las consagradas por el artículo 178 de la Constitución:

a) Elegir al Defensor del Pueblo.

b) Examinar la cuenta general del presupuesto y del tesoro presentada por el contralor general.

c) Acusar ante el Senado a los altos dignatarios del Estado, a saber: al presidente de la República o quien haya ejercido este cargo, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y al fiscal general de la nación.

d) Conocer de las denuncias que formule el fiscal general de la nación o cualquier persona contra los funcionarios citados anteriormente, e investigarlas, para lo cual puede incluso requerir el auxilio de las autoridades.

e) Las leyes en materia tributaria deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes, como lo observa el inciso final del artículo 154 de la Constitución.

Organización del trabajo legislativo

Con el fin de organizar el trabajo del Congreso, éste debe expedir su propio reglamento, que contiene los trámites y las formas que es necesario respetar para que el legislador ejerza cualquiera de sus funciones. Con la misma finalidad, la Constitución crea las mesas directivas de las cámaras, para que dirijan los debates y ejecuten las diferentes labores administrativas de las mismas.

La Carta organiza en comisiones cada una de las salas en que está dividido el Congreso, con el fin de dar el primer debate o la primera aprobación a un proyecto de ley, de suerte que al mismo tiempo se puedan estar discutiendo varios en el primer debate de las comisiones.

Reglamento del Congreso

La actividad legislativa del Congreso está organizada en un conjunto de leyes a las que la Constitución otorga el nombre de "leyes orgánicas". En ellas se determinan los pasos, ritos, procedimientos y requisitos necesarios para ejercer sus atribuciones. Según el artículo 151 son cuatro las materias reguladas por estas leyes orgánicas: el reglamento del Congreso y el de cada una de las cámaras; la organización del presupuesto; el plan general de desarrollo y el de ordenamiento territorial.

Se trata, entonces, de leyes que regulan la expedición de otras leyes, por lo cual se ha considerado que son superiores o que poseen una jerarquía constitucional frente a las leyes ordinarias. Estas leyes regulan los cauces formales para el ejercicio de la función legislativa, y su reforma debe ser siempre expresa, por lo que no es válida la posibilidad de que otra ley, en forma tácita, las modifique, cuando es expedida por fuera de las directrices definidas por la ley orgánica.

Mesas directivas

Con el fin de dirigir el trabajo en el seno de las asambleas legislativas, la Constitución ha previsto que se elijan unos miembros que conforman las llamadas mesas directivas. Cada cámara posee su propia mesa y cada comisión, en las que está dividido el Congreso, posee la suya. Hasta ahora las mesas directivas han estado compuestas por un presidente y dos vicepresidentes, que en su orden reemplazan al presidente en la dirección de los debates. Son elegidos por el sistema de cuociente electoral, debiendo respetar las minorías políticas en su conformación.

El período de los miembros de las mesas directivas es de un año, y no pueden ser reelegidos durante el cuatrienio para el que fueron elegidos congresistas, buscando que la renovación conceda mayor oportunidad a los congresistas para llegar a estas posiciones (artículo 147). Cabe recordar que una de las reglas de oro de las democracias es la renovación periódica de los gobernantes, para buscar la máxima participación posible y evitar el abuso de los detentadores del poder.

Al lado de estos dignatarios existe la figura del secretario general del Senado y de la Cámara de Representantes, cuya función es llevar las actas, efectuar las publicaciones y manejar, en coordinación con el presidente, los

asuntos administrativos del cuerpo legislativo. El secretario no es congresista, y tiene período de dos años.

Comisiones

Internamente cada cámara está dividida en comisiones, las cuales pueden ser permanentes u ocasionales. El artículo 142 de la Constitución reglamenta las comisiones permanentes, cuya función es dar un primer debate a los proyectos de ley. Pueden sesionar conjuntamente las de las dos cámaras en ciertos eventos, pero por lo general sesionan independientemente. El número de ellas, los temas de los proyectos de ley que deben estudiar, así como la definición de la cantidad de congresistas que las componen, deben ser definidos por el reglamento.

Con las comisiones constitucionales se pretende racionalizar el trabajo legislativo, pues por una parte se busca que a cada comisión lleguen los congresistas especializados en ciertas materias, como, por ejemplo, en asuntos laborales, en asuntos presupuestales, etc.; y por otra parte, se pretende agilizar la discusión de los proyectos de ley, por cuanto se puede estar dando un primer debate al mismo tiempo a varios proyectos, por personas más o menos especialistas en las materias, descongestionando las reuniones plenarias de las cámaras legislativas, en las que se surte el segundo debate. Esta forma de organización interna del trabajo data de 1945, cuando al reformar la antigua Constitución de 1886 se introdujo esta estructura legislativa.

Reuniones

Por tratarse de cuerpos colegiados en los que es necesario aunar las voluntades individuales para adoptar decisiones, la Constitución ha reglamentado en forma detallada las épocas de las reuniones del Congreso y el número de miembros requeridos para que puedan sesionar y decidir.

La Constitución prevé tres clases de reuniones o de sesiones del Congreso: las ordinarias, las extraordinarias y las de los estados de excepción. Las reuniones ordinarias son las que lleva a cabo el Congreso por derecho propio, según las define el artículo 138 de la Constitución, y abarcan dos períodos: del 20 de julio al 16 de diciembre y del 16 de marzo al 20 de junio del año siguiente. Estos dos períodos de sesiones conforman una legislatura.



Salón Elíptico del Capitolio Nacional, del arquitecto Alberto Manrique Martín (1925). Fotografía de Ernesto Monsalve.

Las sesiones extraordinarias son aquellas que se originan por convocatoria del gobierno y en ellas tan sólo se puede ocupar de los temas que éste le someta a su consideración, sin perjuicio del control político, el cual puede desempeñar en cualquier tiempo.

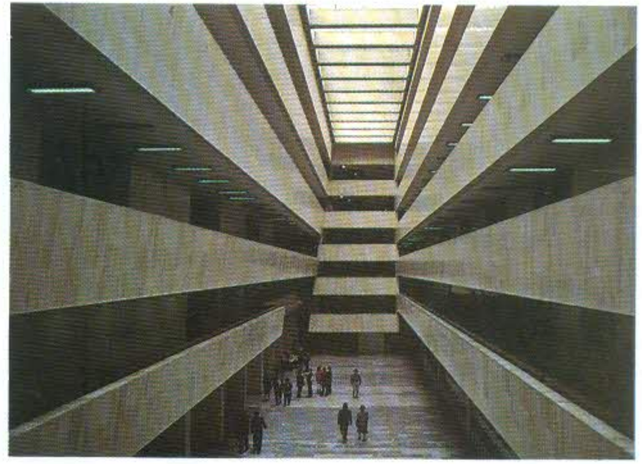
Además de las anteriores, cuando se presentan situaciones de guerra exterior, de grave turbación del orden público o de emergencia por razones económicas o ecológicas, el Congreso, si no estuviere sesionando, deberá reunirse, bien porque el gobierno lo convoque o bien por derecho propio, con el doble fin de ejercer su control político y su control legislativo en los casos en que la Constitución lo permita. De conformidad con el artículo 205 de la Carta, en caso de falta absoluta del vicepresidente, el Congreso se reunirá por derecho propio o por convocatoria del presidente, para proceder a su elección. Este es otro caso de reuniones especiales del Congreso.

Las sesiones del Congreso serán instaladas por el presidente de la República, advirtiendo la Constitución que si éste no lo hiciere, podrá reunirse válidamente por derecho propio. La sede del Legislativo y, en general, de los altos poderes públicos es la capital de la República.

En lo referente al quórum o número de miembros requeridos para iniciar las sesiones, para deliberar o para decidir, el número mínimo para abrir las sesiones es la cuarta parte de los miembros de la cámara o la comisión respectiva; para decidir se necesita que estén presentes, por lo menos, la mitad más uno de los miembros del cuerpo legislativo. Para que una decisión sea válida se requiere, salvo las excepciones que trae la Constitución, que haya sido votada afirmativamente por la mitad más uno de los miembros presentes en la sesión.

Las mayorías especiales se requieren para la presentación de una moción de censura contra un ministro, propuesta por la décima parte de los miembros de la cámara en la que se tramita; para su aprobación se necesita la mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los miembros de cada una de las cámaras legislativas. Igual mayoría se requiere para la aprobación de las leyes orgánicas (artículo 151), de las estatutarias (artículo 152), de las de facultades extraordinarias (artículo 150-10) y las que se refieran al régimen especial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. La aprobación en segunda vuelta de la reforma constitucional necesita la mayoría absoluta. Las dos terceras partes de los votos de los miembros de las cámaras son obligatorias para aprobar amnistías e





Nuevo edificio de oficinas del Congreso Nacional, obra de los arquitectos Rubio, Medina, Herrera & Asociados, inaugurado en 1980. Fotografías de Ernesto Monsalve.

indultos judiciales por parte del Senado (artículo 150-17).

Funciones del Congreso

Al Congreso de la República le corresponde ejercer cuatro funciones primordiales: 1) servir de órgano de representación popular; 2) crear el derecho positivo; 3) ejercer el control político sobre el Ejecutivo; y 4) sancionar penalmente a los altos funcionarios del Estado.

El artículo 3 de la Constitución Nacional declara que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder político que ejerce directamente o a través de sus representantes, en los términos establecidos por la Carta. De este principio constitucional podemos deducir dos consecuencias: la primera, que todo el poder político ejercido por cualquier autoridad es una emanación de la soberanía del pueblo —soberanía nacional, expresaba la antigua Constitución, de forma más precisa y elegante—. La segunda, que la soberanía la ejerce el pueblo, bien en forma directa o bien a través de sus representantes. Existe, entonces, una diferencia entre las autoridades que ejercen el poder político, ya que todas ellas emanan del pueblo y los representantes de este pueblo, que son los congresistas. Los congresistas tienen la doble calidad de ejercer una parte del poder político por emanación de la soberanía y, además, ser representantes de la voluntad popular.

Por ser el órgano de la representación popular, el Congreso es la institución política por excelencia. En él se debaten los grandes temas nacionales y se deciden las medidas legislativas y de control a los gobernantes. En principio el soberano puede legislar sobre todas las materias, salvo aquellas que la misma Constitución le ha vedado, bien sea porque se estarían desconociendo las libertades individuales o porque se estaría inmiscuyendo en asuntos privativos de los otros órganos del poder.

Función de creación del derecho positivo

El Congreso de la República, por ser el titular del poder legislativo, tiene por definición la potestad de crear el derecho positivo. Por derecho positivo debemos entender la totalidad de las normas jurídicas del país, incluyendo dentro de ellas las de carácter constitucional y las de carácter legal. Por norma jurídica debe entenderse la regulación de un comportamiento en forma general, impersonal y abstracta, de cuyo cumplimiento o incumplimiento se deriva una consecuencia. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar, según lo establece el Código Civil en su artículo 4.

La función legislativa del Congreso es expedir la totalidad de las reglas de derecho de nuestro país. Este principio general sufre algunas excepciones, tanto en lo relacionado con la expedición y reforma de la Constitución, como en lo referente a la legislación ordinaria. La reforma de la Constitución puede ser efectuada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo, según lo establece el artículo 374 de la Constitución.

Función de control político

El control político es uno de los pilares de la democracia. Una de las funciones principales que señalaba Aristóteles en cabeza de la asamblea de ciudadanos que ejercía el poder legislativo, era la de pedir cuentas a los magistrados encargados de las funciones ejecutivas. Un Ejecutivo, así sea de elección popular, sin control político por parte del parlamento, es una dictadura. De allí la importancia de esta función del Legislativo, muchas veces menospreciada por la literatura política y por muchos presidentes latinoamericanos en todas las épocas.

La Constitución de 1991, consciente de la importancia de este tema, lo reglamentó rompiendo un poco el esquema del sistema presidencial en el que se encuadran las instituciones políticas colombianas. De esta forma, a más del control que se ejerce sobre el Ejecutivo mediante la expedición de la ley, este control por parte del Congreso abarca otros tres aspectos: a) la obligación del gobierno de presentar informes anuales al Congreso; b) las citaciones del gobierno a través de los ministros para que respondan a las preguntas formuladas por el parlamento; y c) la moción de censura.

a) Presentación anual de informes

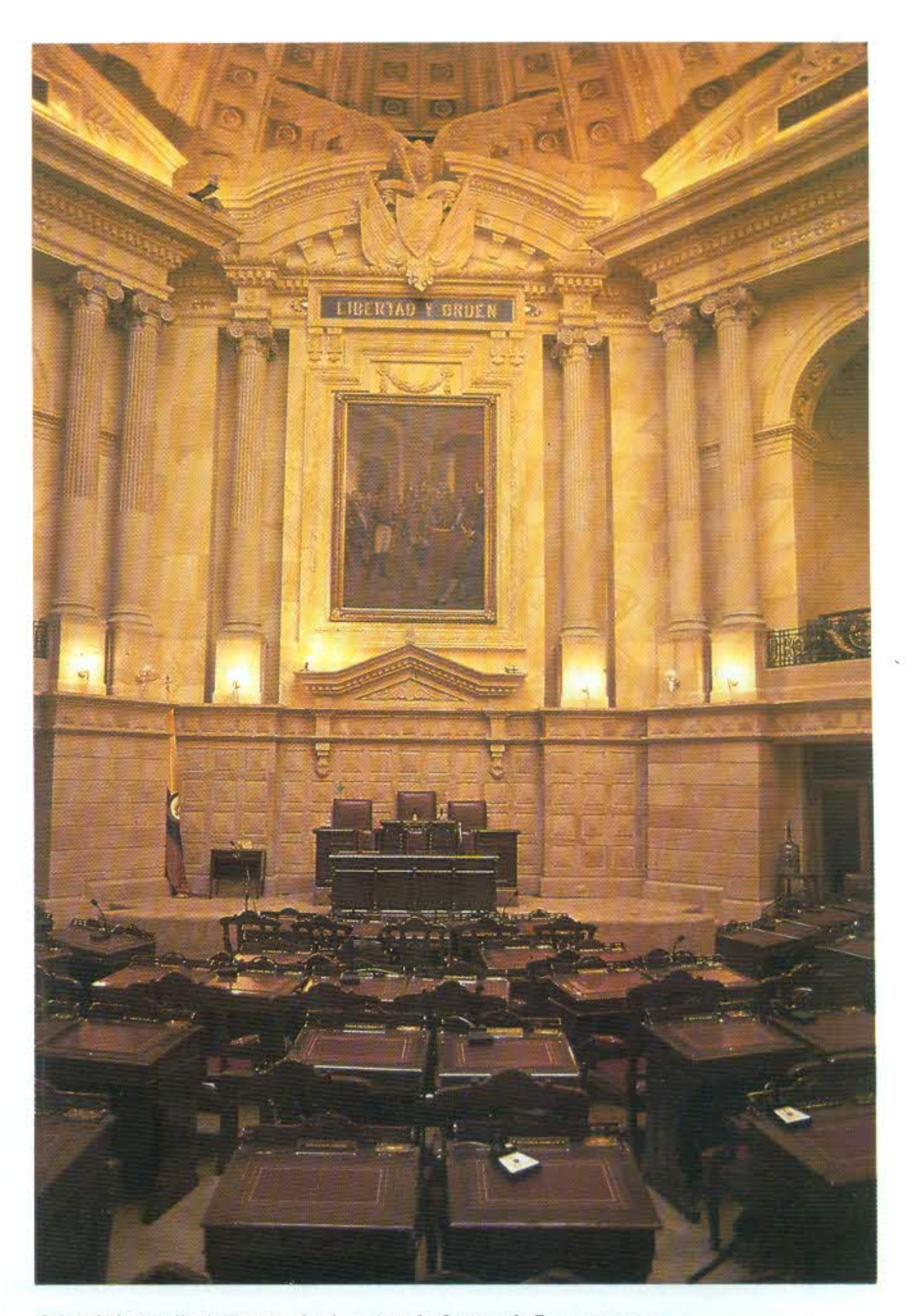
El inciso tercero del artículo 208 de la Constitución les impone a los ministros y a los directores de departamentos administrativos la obligación de presentar al Congreso un informe sobre los negocios adscritos a su organismo, que deberá incluir las reformas que consideren convenientes. Este informe es anual y se presenta

dentro de los primeros quince días de cada legislatura, la cual empieza el 20 de julio. Su finalidad es que el Congreso conozca la evolución de los negocios a cargo del gobierno y la realización de las políticas oficiales en cada una de las dependencias administrativas. La necesidad de plantear las reformas a la legislación tiene una razón de ser: ir mejorando cada vez más el servicio a cargo del Estado. Sin embargo, se deben conciliar la estabilidad y la continuidad en las políticas oficiales, con las reformas necesarias en los servicios que preste el Estado.

b) Citación a los ministros

El mecanismo tradicional de control por parte del Congreso al Ejecutivo, dentro de un sistema presidencial, es la citación a los ministros con el fin de que expliquen al representante del pueblo algunos aspectos de las políticas oficiales. Esta función debe ser ejercida por cada cámara en forma individual, bien en las sesiones plenarias o bien en las comisiones permanentes. En este último caso no se genera un debate con el ministro, sino que se pretende dar información a la correspondiente comisión.

En el caso de citación a la plenaria de una de las cámaras legislativas, se presenta un debate por parte de los congresistas sobre la política oficial, del cual puede deducirse una responsabilidad del ministro. La citación debe formularse con una antelación no menor de cinco días y hacerse mediante cuestionario escrito. El debate que se origina no puede salirse de los temas incluidos en el cuestionario. Para efectos de la celeridad y organización del trabajo, tanto del Legislativo como del gobierno, el ministro debe ser oído en la sesión del día para el cual fue citado, aun cuando el debate pueda continuar en las sesiones siguientes. Se busca evitar en esta forma que los ministros deban presenciar interminables sesiones, antes de ser oídos por la plenaria.



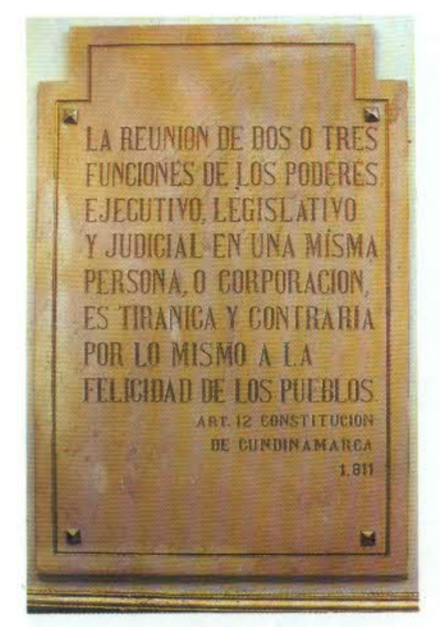
Salón de la Batalla de Boyacá, donde sesiona la Cámara de Representantes. Capitolio Nacional, Bogotá. Fotografía de Ernesto Monsalve.

El ministro citado está obligado a concurrir al Congreso, y si no lo hiciere, o si la razón que arguyó para justificar su ausencia no le fuere aceptada, la cámara respectiva podrá proponer que se tramite una moción de censura en su contra. A pesar de ser el régimen colombiano un sistema con predominio presidencial, la consecuencia del debate que se le adelante a un ministro puede ser la proposición de una moción de censura en su contra; lo tradicional, y así estuvo instituido hasta la expedición de la Constitución de 1991, es que como consecuencia del debate no se podía exigir la renuncia del ministro citado.

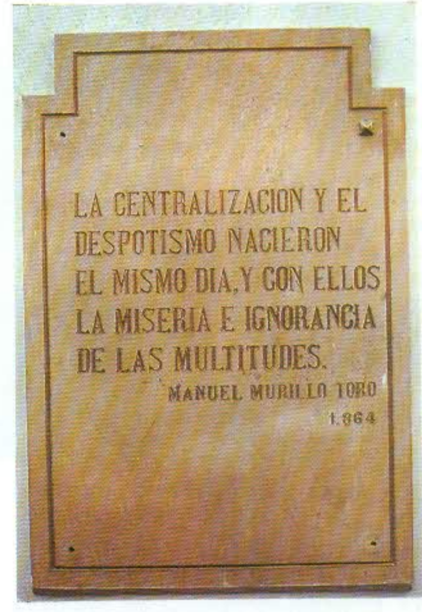
c) Censura

Los ministros del gabinete pueden ser censurados en forma individual por el Congreso, lo que conlleva la separación automática de su cargo; a diferencia de lo que sucede en los regímenes parlamentarios, en los cuales la responsabilidad del gobierno es colectiva, es decir, que si se aprueba una moción de censura todo el gabinete debe dimitir. En el caso colombiano la censura sólo afecta al ministro cuya conducta originó el debate.

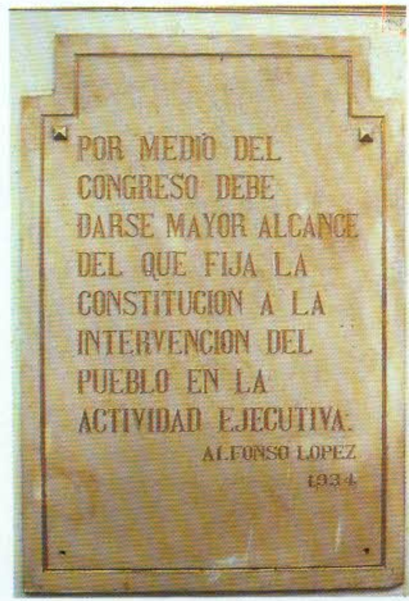
El Congreso, al aprobar una moción de censura, está deduciendo una responsabilidad de carácter político, está efectuando un juicio de valor de naturaleza política, caracterizado por el estudio de la conveniencia, oportunidad y procedencia de las acciones del Ejecutivo, con un claro contenido finalista. Esto es, se analiza si las conductas o acciones oficiales conducen hacia los fines que deben tener o no las actuaciones gubernamentales. La

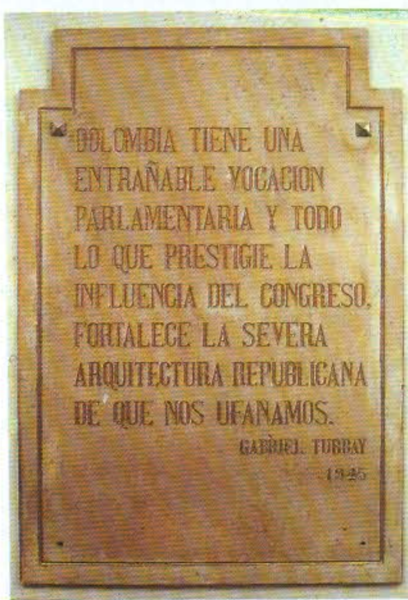












Placas del Museo Lapidario del Capitolio Nacional con el artículo 12 de la Constitución de Cundinamarca (1811) y frases sobre división de poderes y eficacia del Congreso por José María Obando (1853), Manuel Murillo Toro (1864), Santiago Pérez (1874), Alfonso López Pumarejo (1934) y Gabriel Turbay (1945).

valoración de las actuaciones del ministro cuestionado no son de naturaleza jurídica, como sí lo sería la responsabilidad que le puede deducir un juez penal, en caso de haber cometido un delito. Por esta razón es posible acumular los dos tipos de responsabilidad; de modo que por un mismo hecho se puede censurar por el Congreso a un ministro, y la Corte Suprema de Justicia lo puede condenar por haber cometido un delito en ejercicio de sus funciones.

El trámite de esta moción es: citado un ministro y concluido el debate, por lo menos la décima parte de los miembros de la cámara en la que se llevó a cabo deberán proponer la censura ante la misma. Surtido el trámite anterior, el Congreso deberá reunirse en pleno, continuar el debate al ministro y decidir si aprueba o imprueba la moción de censura presentada. La votación se hará dentro del tercero y décimo días siguientes al de la terminación del debate. La aprobación de la moción de censura requerirá la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras. En caso de que no fuere aprobada la moción, sólo podrá proponerse una nueva sobre el mismo tema un año después. Si la moción es aprobada, la consecuencia es la separación inmediata del cargo del ministro censurado.

Trámite de la ley

Especial atención pone la Constitución Nacional de 1991 sobre los procedimientos y trámites que debe seguir una iniciativa o proyecto de ley para que sea adoptada como tal y entre a regir en el país. En el trámite colaboran con el Congreso: el gobierno, a través de sus ministros, los principa-

les órganos de la rama judicial, y en forma excepcional, el pueblo. Esta es la más clara manifestación de la "colaboración armónica" entre las ramas del poder.

Podemos dividir los trámites que sufre un proyecto hasta convertirse en ley en las siguientes etapas: 1) la iniciativa legislativa, 2) la discusión, 3) la aprobación y 4) la sanción.

Iniciativa legislativa

Por iniciativa debemos entender el hecho de presentar ante el Congreso una idea o proyecto de alguna materia que se considera que debe ser regulada. Es el inicio del trámite de una ley, que puede o no ser aprobada por el legislador. Esta primera etapa se encuentra reglamentada en los artículos 154 a 156 de la actual Constitución, referentes a quiénes pueden proponer proyectos de ley y ante cuál de las cámaras se deben presentar.

De acuerdo con el artículo 154, pueden proponer proyectos de ley los miembros del Congreso, el gobierno nacional, los altos tribunales de justicia y el pueblo. Es obvio que quienes en principio tienen la iniciativa en materia legislativa son los miembros del Congreso de la República, pues su función primordial es la de legislar. Deben hacerlo a través de la cámara a la cual pertenecen y, si se trata de una iniciativa colectiva que haya nacido de miembros de las dos cámaras, puede presentarse ante cualquiera de ellas, según lo establece el mismo artículo 154. Sin embargo, esta iniciativa les está restringida, pues existen ciertos temas para los cuales sólo el gobierno nacional puede presentar proyectos de ley: la ley del plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas; la ley que determina la estructura de la administración pública nacional; la ley que autoriza celebrar empréstitos o enajenar bienes nacionales; la ley de presupuesto; la ley sobre el Banco de la República y su junta directiva. Además de las leyes mencionadas, puede presentar las siguientes leyes marco: la que organiza el crédito público, el comercio exterior, el régimen de cambios internacionales, y la que regula los salarios y prestaciones de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de las fuerzas armadas.

La limitación al Congreso en favor del Ejecutivo en materia de la iniciativa de las leyes que puedan afectar el gasto público, se ha defendido con argumentos de corte tecnocrático, en los cuales se sostiene que el Congreso, dado su origen eminentemente político y electoral, está tentado a gastar los dineros del Tesoro en forma más desordenada, privilegiando los intereses electorales sobre los nacionales; mientras que el Ejecutivo está más atento al interés de todo el país, por lo mismo menos comprometido con las necesidades particulares de las regiones, y en mejor disposición de asignar y definir la prelación del gasto público. La realidad de la estructura del Estado colombiano indica que el Ejecutivo está en capacidad de preparar estos proyectos de ley y llevarlos al Legislativo para su debate y posterior aprobación. Es muy importante mencionar el tercer inciso del artículo 154, que le permite al Congreso aprobar cualquier modificación en los proyectos de ley presentados por el gobierno. Si bien se cercena su competencia en cuanto a la iniciativa, la mantiene en cuanto al fondo de las materias sujetas a su decisión.

Además de los temas sobre los cuales el Ejecutivo tiene la exclusividad en la iniciativa, puede presentar proyectos de ley en cualquiera de las materias que considere objeto de reglamentación legislativa.

Los altos tribunales de justicia, compuestos por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, así como el Consejo Nacional Electoral, el procurador general de la nación y el contralor general de la República pueden presentar al Congreso proyectos de ley, pero exclusivamente en cuanto a las materias relacionadas con sus funciones. Es una iniciativa restringida, que busca la colaboración armónica entre las ramas y los órganos en los que está dividido el poder público.

Con el fin de aumentar la participación popular en las decisiones del Estado, so pretexto de legitimar la democracia colombiana, tachada de ser cerrada en favor de la clase dirigente y por lo tanto excluyente de las mayorías silenciosas, abstencionistas y poco participativas, se creó el mecanismo de la iniciativa legislativa en favor del pueblo, mecanismo que, reforzado con el referéndum y la revocatoria del mandato, debe permitir una mayor y más calificada participación de la comunidad en los asuntos públicos.



PROYECTO DE LEI

Aboliendo la pena de muerte i otras, en delitos políticos; i la de verguenza pública en los comunes.

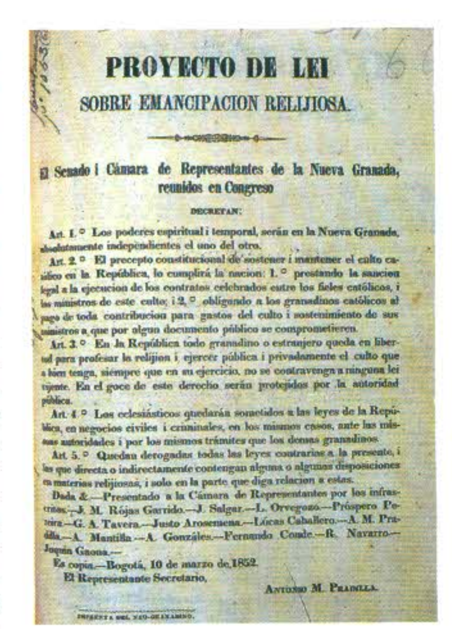
El Senado i Cámara de Representantes de la N. Granada, &c.

Art. 1.° En los casos de traicion, rebelion i sedicion, en que, con arreglo a los capítulos 1.° del título 1.°, i 1.° i 2.° del título 4.° libro 2.° de la lei 1.ª parte 4.ª tratado 2.° de la R. G., se impongan las penas de muerte, trabajos forzados, presidio, reclusion, prision o infamia; se impondrá la de espulsion del territorio de la República, en la proporcion siguiente:

En los casos del artículo 140, de 8 a 12 años.

En los casos del artículo 143, de 8 a 12 años.

Proyecto de ley para abolir la pena de muerte por delitos políticos y de vergüenza pública por delitos comunes, marzo 30 de 1849. Biblioteca Nacional, Bogotá.



PROYECTO DE LEI

SOBRE EMANCIPACION RELIJIOSA.

El Senado i Cámara de Representantes de la Nueva Granada, reunidos en Congreso

DECRETAN:

Art. 1.° Los poderes espiritual i temporal, serán en la Nueva Granada, absolutamente independientes el uno del otro.

Art. 2.° El precepto constitucional de sostener i mantener el culto católico en la República, lo cumplirá la nacion: 1.° prestando la sancion legal a la ejecucion de los contratos celebrados entre los fieles católicos, i los ministros de este culto; i 2.° obligando a los granadinos católicos al pago de toda contribucion para gastos del culto i sostenimiento de sus ministros a que por algun documento público se comprometieren.

Art. 3.° En la República todo granadino o estranjero queda en libertad para profesar la relijion i ejercer pública i privadamente el culto que a bien tenga, siempre que en su ejercicio, no se contravenga a ninguna lei vijente. En el goce de este derecho serán protejidos por la autoridad pública.

Art. 4.° Los eclesiásticos quedarán sometidos a las leyes de la República, en negocios civiles i criminales, en los mismos casos, ante las mismas autoridades i por los mismos trámites que los demas granadinos.

Art. 5.° Quedan derogadas todas las leyes contrarias a la presente, i las que directa o indirectamente contengan alguna o algunas disposiciones en materias relijiosas, i solo en la parte que diga relacion a estas.

Dada &.—Presentado a la Cámara de Representantes por los infrascritos.—J. M. Rójas Garrido.—J. Salgar.—L. Orvegozo.—Próspero Pereira.—G. A. Tavera.—Justo Arosemena.—Lúcas Caballero.—A. M. Pradilla.—A. Mantilla.—A. Gonzáles.—Fernando Conde.—R. Navarro.—Joaquin Gaona.—

Es copia.—Bogotá, 10 de marzo de 1852.

El Representante Secretario,

ANTONIO M. PRADILLA.

IMPRENTA DEL NEO-GRANADINO.

Proyecto de ley sobre emancipación religiosa, presentado por José María Rojas Garrido, Januario Salgar y Justo Arosemena, marzo 10 de 1852. Imprenta del Neo-Granadino. Biblioteca Nacional, Bogotá.

El artículo 155 de la Constitución Nacional reglamenta la forma como los ciudadanos pueden proponer proyectos de ley y de reforma constitucional. Se requiere que la propuesta la formule al menos el cinco por ciento del censo electoral, entendiéndose por censo electoral el conjunto de ciudadanos hábiles para votar y que se encuentren registrados en las listas de organización electoral. Este mismo artículo prevé que puedan presentar proyectos de ley un número de concejales que representen al menos el treinta por ciento de los elegidos, o un porcentaje similar de los diputados elegidos a las asambleas departamentales. En esta forma se amplía la participación política a otras fuerzas e instituciones del país. En cuanto a las materias objeto de esta iniciativa, la Constitución no restringe los temas de la participación ciudadana, por lo

Primera y última plana del Suplemento No. 6 al "Semanario Ministerial del Gobierno de la Capital de Santafé de Bogotá", con la noticia de la llegada de José Cortés de Madariaga, enviado por la Junta de Gobierno de Caracas, marzo 22 de 1811. Portada de la "Gazeta Ministerial de Cundinamarca", No. 20, de enero 2 de 1812, con la arenga de Antonio Nariño al instalar el Colegio Electoral. Casa Museo 20 de Julio, Bogotá.

cual pueden pedir que se tramiten proyectos de ley sobre cualquier tema legislativo o constitucional. Rousseau, el utópico, campea con todo su esplendor intelectual en la nueva Constitución.

Cabe preguntarse qué materias pueden ser reglamentadas por ley, es decir, ¿existen actividades humanas que no pueden ser reglamentadas por el legislador y, por el contrario, existen algunas materias que deban ser siempre legisladas? El principio general es el siguiente: el Estado sólo puede hacer aquello para lo cual está expresamente autorizado por la Constitución Política; de modo que toda su actividad debe ser regulada por el legislador. En cuanto a la actividad de los particulares, es libre por definición y la ley sólo la puede regular en forma excepcional en los siguientes casos: cuando la actividad haya sido definida por la Constitución como de "interés público", como la actividad financiera, aseguradora, bursátil y de intermediación del ahorro privado; en este caso, no sólo es reglamentada, sino que implica autorización previa por parte del Estado para su ejercicio, según el artículo 335 de la Constitución. En segundo término las definidas por la ley, conforme a la Constitución, como de "servicio público", las cuales pueden ser prestadas por el Estado o los particulares, y en este caso deberán ser reguladas, vigiladas y controladas por el mismo Estado, conforme al artículo 365 de la Carta. El resto de actividades son libres, y su regulación debe hacerla el legislador, con miras a la intervención económica o el bien común.

Volviendo al artículo 154 de la Constitución Política, encontramos que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos cámaras, por lo cual los titulares de la iniciativa legislativa pueden presentarlas ante cualquiera de ellas. Se exceptúan de esta regla las leyes que tienen por objeto la tributación, pues deben ser presentadas ante la Cámara de Representantes, y las que tienen por finalidad regular las relaciones exteriores, cuyo trámite debe iniciarse en el Senado. Desde un punto de vista eminentemente práctico, las iniciativas de ley se presentan ante las mesas directivas de las corporaciones, las cuales deben repartirlas a las comisiones constitucionales.

Discusión y aprobación de los proyectos de ley

Una vez presentada la propuesta o proyecto de ley, éste sufre un trámite interno en el Congreso de la República, antes de pasar al gobierno para que lo sancione y promulgue como ley de la República. Este procedimiento está regulado por los artículos 157 a 164 de la Constitución Política.

El artículo 157 de la Carta consagra el trámite general que debe sufrir todo proyecto para que se convierta en ley, el cual podemos sintetizar así: a) publicación, b) debate y aprobación en las comisiones permanentes y c) debate y aprobación en las plenarias de ambas cámaras. Cumplidos estos trámites, el proyecto debe pasar al presidente de la República para su sanción.

a) Publicación del proyecto

Antes de ser debatido el proyecto de ley, éste debe ser publicado oficialmente por la mesa directiva de la respectiva cámara en el periódico oficial del Congreso, *Anales del Congreso*.

El artículo 158 exige un requisito especial para el trámite de las iniciativas legislativas: todo proyecto de ley debe referirse a una sola materia, requisito por el cual debe velar el presidente de la corporación que ordena la publicación del proyecto en los *Anales*. El espíritu de esta prohibición es armonizar la legislación y evitar que puedan ser aprobados artículos que reformen leyes sin que haya suficiente ilustración por parte de los congresistas, que pueden ser sorprendidos con la inclusión de artículos o parágrafos sobre leyes de temas diferentes de aquél a que se refiere el proyecto en cuestión. En el lenguaje común se denominan "micos" los artículos que nada tienen que ver con el tema de la ley, para indicar que se "cuelga" una disposición en forma oculta e inconsulta, pasa desapercibida para los congresistas y finalmente se convierte en ley.

La sanción a esta prohibición es doble: por una parte, no se le da trámite al proyecto de ley, y si por alguna circunstancia así se hiciere, la Corte Constitucional lo deberá declarar inexequible, conforme a la actual tradición jurisprudencial, obviamente como consecuencia de la demanda interpuesta por algún ciudadano.

b) Debate y aprobación en las comisiones

El Congreso se encuentra dividido en comisiones constitucionales permanentes para desarrollar el trabajo legislativo. Estas comisiones están encargadas de dar el primer debate en cada una de las cámaras a todo proyecto de ley, y una vez debatido, decidir si se aprueba o no, mediante una votación.

Durante el debate se pueden incluir las modificaciones que sean convenientes o se estimen necesarias. Las comisiones permanentes de ambas cámaras pueden reunirse conjuntamente para tramitar un proyecto de ley en forma más expedita, eventualidad cuya regulación difiere el artículo 157 al reglamento del Congreso. Este primer debate en forma conjunta también puede ser solicitado por el gobierno, cuando entregue un mensaje de urgencia para el trámite de un proyecto de ley, según el inciso final del artículo 163 de la Carta.

Cuando un proyecto de ley es negado en primer debate, podrá ser considerado por la respectiva cámara, a solicitud de su autor, de un miembro de ésta o del gobierno, o del vocero de los proponentes, cuando la iniciativa haya sido popular. De esta forma de apelación trata el artículo 159 de la Constitución.

c) Debate y aprobación en las plenarias

Una vez aprobado el proyecto de ley en primer debate por la comisión de una de las cámaras, debe pasar a la plenaria después de haber dejado transcurrir por lo menos ocho días desde su aprobación por la respectiva comisión. Por ejemplo, si un proyecto ha sido aprobado por una de las comisiones permanentes del Senado, debe ser considerado por éste en sesión plenaria, compuesta por la totalidad de sus miembros. En la sesión plenaria también se pueden introducir las reformas que se consideren necesarias, las cuales, al igual que el proyecto, deben ser debatidos y aprobados conforme a las mayorías vistas anteriormente.

En cuanto a las modificaciones de los proyectos, es conveniente anotar que la Constitución busca siempre que sean debatidas y aprobadas en la forma más consciente posible, para lo cual ordena que para el segundo debate en sesión plenaria, se relacionen todas las propuestas de modificación, aun las no aceptadas por la comisión, para que puedan ser estudiadas por los congresistas que no pertenezcan a la comisión que le dio el primer debate.

En caso de discrepancia por un proyecto de ley entre el Senado y la Cámara de Representantes, éste deberá ser estudiado por una comisión accidental conjunta, que deberá redactar un texto para someterlo a consideración de la plenaria de ambos cuerpos legislativos, repitiendo así el segundo debate. Si efectuado este último persistieren las diferencias, se entenderá negado el proyecto.

La Constitución de 1991 prevé que un proyecto de ley sea discutido y aprobado máximo en dos legislaturas. Esta prohibición evita que un proyecto pase en forma indefinida de sesión en sesión, agilizando el trabajo legislativo, de suerte que no queden proyectos sin decidir por parte del Congreso.

Una vez surtidos los dos debates en el Senado y los dos en la Cámara de Representantes, el proyecto aprobado es enviado al gobierno para la sanción presidencial.

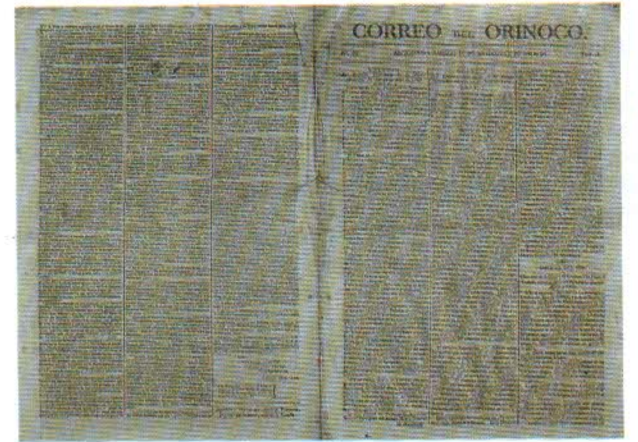
Sanción ejecutiva y promulgación

Una de las funciones propias de todo jefe de Estado es sancionar y promulgar la ley. Aunque la Constitución se refiere a esta función en términos de gobierno, se trata de un acto típico del jefe de Estado, que en tal condición sanciona la ley y ordena su promulgación para que sea ejecutada y cumplida por los asociados.

Nos preguntamos si necesariamente el presidente debe sancionar la ley o si tiene alguna clase de control sobre ella. Efectivamente, está en capacidad de objetar los proyectos de ley aprobados por el Legislativo, manteniendo el equilibrio entre las ramas del poder, evitando así una dictadura del Congreso.

Una vez enviado al gobierno el proyecto de ley aprobado por el Congreso, éste puede sancionarlo u objetarlo. Si lo sanciona, promulgará la ley ordenando su publicación en el *Diario Oficial*. Si lo objeta, podrá aducir dos clases de motivos: la inconveniencia o la inconstitucionalidad. En estos casos, el proyecto debe repetir el segundo debate en cada una de las cámaras, comenzando por aquélla en la que se originó. Si el proyecto fuere aprobado, a pesar de las objeciones por motivos de inconveniencia, el presidente deberá sancionarlo y ordenar su publicación.

Si la objeción hubiese sido de inconstitucionalidad y las cámaras desestimaren total o parcialmente la censura gubernamental, el proyecto deberá ser enviado a la Corte Consti-



CORREO DEL ORINOCO.

"Correo del Orinoco" (diario oficial de la Gran Colombia editado en Angostura), No. 39, del 11 de septiembre de 1819. Casa Museo 20 de Julio.

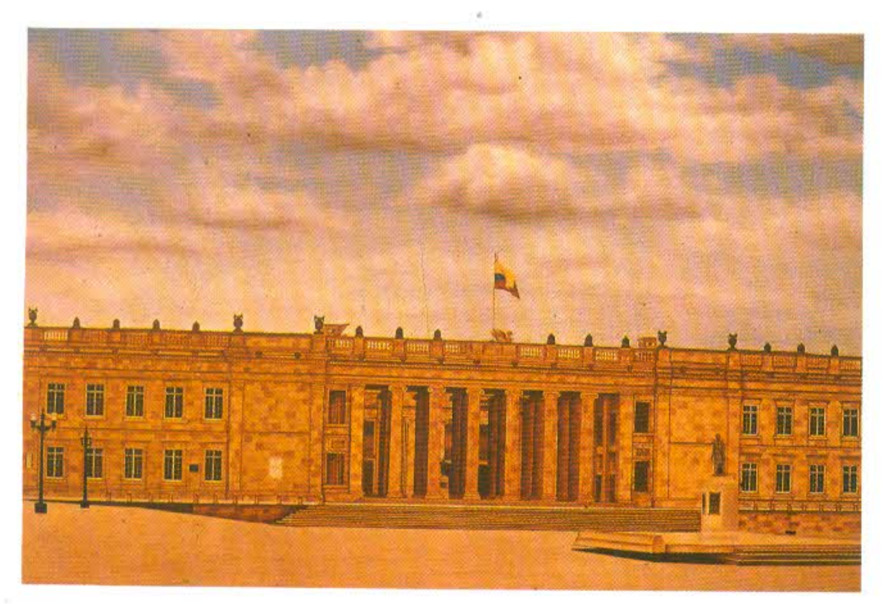


ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA.

Diario Oficial

AÑO III. Bogotá, mártes 7 de agosto de 1866. NUMERO 711.

Primera plana del "Diario Oficial" de los Estados Unidos de Colombia, No. 711, agosto 7 de 1866. Biblioteca Nacional, Bogotá.



Capitolio Nacional. Oleo de I. Borell, 1990. 90 x 120 cm. Cámara de Representantes, Bogotá.

tucional para que se pronuncie sobre su conformidad con la Carta. Si la inconstitucionalidad del proyecto fuere parcial, la Corte lo devolverá al Congreso para que efectúe las reformas del caso, y luego debe volver a la Corte para la sentencia definitiva. Una vez ajustado el proyecto a la Constitución, pasa al presidente de la República para su sanción, quien no podrá objetarlo de nuevo. Si la inconstitucionalidad fuere total, se archivará el proyecto. Si por cualquier circunstancia, el presidente de la República se negare a sancionar un proyecto de ley, lo hará el presidente del Congreso.

La ley no puede entrar a regir si no es promulgada, puesto que su conocimiento por parte de los ciudadanos es fundamental para que pueda ser cumplida. Por lo tanto, una vez sancionada es publicada en el *Diario Oficial*, periódico que se encarga de dar publicidad a las leyes y demás actos oficiales.

Estatuto del congresista

Uno de los temas de mayor importancia en cuanto al funcionamiento del Congreso es el estatuto del congresista, entendido como el conjunto de normas que protegen la actividad de los miembros del Congreso, garantizando su independencia frente a las otras ramas del poder y frente a las fuerzas e intereses sociales en conflicto.

Los congresistas representan al pueblo de Colombia y no a grupos, religiones o sectores de interés. Ni siquiera en sus opiniones deben representar a los partidos políticos a los cuales pertenecen, aunque la ley prevé que se deba expedir un estatuto de la oposición con el fin de garantizar su libre ejercicio, tanto en el parlamento como en las campañas electorales de los partidos políticos.

Los artículos 179 a 187 de la Constitución Política regulan estos aspectos de la independencia y garantías de los miembros del Congreso, derivadas de la representación de la voluntad general, y contemplan cuatro aspectos: 1) las inhabilidades para ser elegido, 2) las incompatibilidades en el ejercicio de su función, 3) las sanciones y 4) la inviolabilidad personal. A éstas es necesario agregar las garantías laborales que le permiten cumplir con sus funciones a cabalidad.

Inhabilidades para ser elegido congresista

El artículo 179 de la Carta Fundamental consagra la prohibición a cierto tipo de personas para ser elegidas congresistas. De estas inhabilidades hay unas que son permanentes y otras circunstanciales en el tiempo o en la circunscripción territorial para la cual el ciudadano se postula. Estas son:

a) Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. Esta inhabilidad es permanente, como se observa de la redacción de la norma.

b) Quienes hayan perdido la investidura de congresista. Esta también es una inhabilidad permanente y se justifica, pues la pérdida de la investidura es una sanción por la violación de las inhabilidades, de las incompatibilidades o por inactividad parlamentaria.

c) Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento; al igual que las anteriores, se trata de una inhabilidad permanente.

d) Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. Esta inhabilidad es temporal, pues depende de que el desempeño del cargo haya sido dentro de los doce meses anteriores a la elección; también es circunstancial en cuanto al territorio, puesto que un candidato puede haber desempeñado un cargo con las características anotadas en una jurisdicción diferente de aquella por la cual se va a presentar a elecciones, salvo que la circunscripción sea nacional, como por ejemplo para el Senado, caso en el cual la inhabilidad se vuelve absoluta.

e) Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de su elección. Estas inhabilidades son también relativas en el tiempo y en el territorio de la circunscripción en la cual se presente el candidato.

f) Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política. Esta prohibición de ser elegido debe entenderse al momento de la elección, pues la norma constitucional nada dice del tiempo. Es también relativa en cuanto al aspecto territorial, pues depende de la circunscripción a la cual se presente el candidato al Congreso.

g) Quienes estén relacionados dentro del parentesco anteriormente citado con un candidato a corporación pública por el mismo movimiento, par-

tido político o grupo, y cuya elección deba realizarse en la misma fecha.

h) Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

Incompatibilidades de los congresistas

A diferencia de las inhabilidades, que se refieren a las circunstancias en las cuales una persona no puede ser elegida congresista, las incompatibilidades tienen que ver con las actividades que les está prohibido desempeñar a los elegidos, con el fin de garantizar su independencia y la moralidad en la utilización del poder conferido. Tales actividades están contempladas en el artículo 180 de la Constitución Política y, en síntesis, son:

a) Desempeñar un cargo o empleo público o privado. Esta prohibición tiende a generar la independencia de los congresistas frente al gobierno y al sector privado, puesto que no pueden aceptar ningún tipo de cargo. El segundo parágrafo de este artículo sanciona con destitución al funcionario que conceda empleo a un congresista.

b) Gestionar en nombre propio o ajeno asuntos ante las entidades públicas o ante las entidades que administren tributos, ser apoderados ante las mismas o celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno.

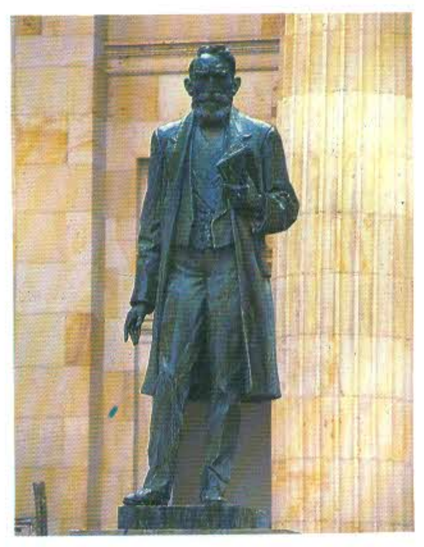
c) Ser miembros de consejos o juntas directivas de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.

d) Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos, o sean contratistas del Estado, o reciban donaciones de éste. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos.

Existe por parte de la Constitución un claro celo de controlar el clientelismo electoral, entendido como la intermediación que hace el político de los bienes y servicios públicos que deben prestarse por igual a todos los ciudadanos, para canjearlos por los votos de una comunidad o grupo el día de las elecciones. Se pretende también la mayor independencia del Ejecutivo frente al Legislativo, permitiendo que el control político ejercido se realice plenamente, sin interferencia de los acostumbrados canjes de favores entre una y otra ramas del poder.



Tomás Cipriano de Mosquera.
Bronce de F.M. Miller, 1881.
Patio principal del Capitolio Nacional, Bogotá.



Rafael Núñez.
Bronce de Francisco Antonio Cano,
fundido en París por Marco Tobón Mejía, 1923.
Patio Sur del Capitolio Nacional, Bogotá.

La única excepción a estas reglas es la cátedra universitaria. Los congresistas pueden dictar cátedra en las universidades, públicas o privadas, incluyendo las que reciban auxilios del Tesoro Público, siempre que no medie una situación de dependencia laboral.

Pérdida de la investidura

Los artículos 183 y 184 de la Constitución Política regulan casos en los cuales un miembro del Congreso de la República pierde su investidura y queda inhabilitado para volver a ser elegido para esta corporación. Se trata de una sanción, es decir, de la consecuencia de una conducta prohibida por la Constitución o por la ley, que implica el retiro del miembro del Congreso y la inhabilidad para volver a ser elegido.

La Constitución no le otorga un límite en el tiempo a esta sanción, es decir, no dice si la inhabilidad es por uno o por varios períodos, lo que nos hace suponer, en toda lógica, que se trata de una prohibición que dura toda la vida del congresista sancionado. Los hechos a que da lugar esta sanción son tan graves que ameritan que la inhabilidad se extienda de por vida. Las conductas que dan lugar a la pérdida de la investidura son las siguientes:

a) La violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o al régimen de conflicto de intereses.

b) La inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura.

c) No tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse. Al igual que la sanción anterior, busca controlar la inasistencia.

d) La indebida destinación de dineros públicos. Esta prohibición cobra toda su entidad si tenemos en cuenta que el manejo administrativo y presupuestal del Congreso lo hace él mismo.

e) El tráfico de influencias debidamente comprobado. El congresista no puede ser representante ni gestor de intereses particulares; siempre debe tener en la mira el bien común.

Para terminar vale la pena mencionar la disposición del parágrafo del artículo 183 de la Carta, que establece que no se aplicará la sanción en caso de inasistencia a sesiones, cuando se trata de una fuerza mayor que haya obligado a la inasistencia del congresista, tal como una enfermedad grave u otra circunstancia similar. El resto de las causales que dan lugar a la pérdida de la investidura son de carácter objetivo, es decir, que una vez producido el hecho sobreviene la sanción. La integridad ética de la República así lo exige.



Casa de Nariño en Bogotá, sede de la Presidencia de la República, obra del arquitecto Fernando Alsina, 1980. Fotografía de Ernesto Monsalve.

Inviolabilidad parlamentaria

Con el fin de garantizar la independencia de los miembros del Congreso y su cabal ejercicio de la función legislativa y de control político, la Constitución los hace inviolables por efecto de sus opiniones y votos emitidos, y además, les consagra un fuero especial cuando cometieren algún delito, así no sea en el ejercicio de sus funciones. Estas dos garantías políticas se encuentran consagradas en los artículos 185 y 186 de la Constitución.

Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, según lo establece el artículo 185 de la Carta. Este postulado significa que no pueden ser objeto de censura o de acusación por haber votado en cierto sentido cuando estén ejerciendo su cargo. Sin embargo, cabe preguntarse qué sucede con la revocatoria del mandato, que no es otra cosa que la exigencia de la responsabilidad política al congresista elegido por el indebido ejercicio del mandato conferido.

Es conveniente recordar que conforme al artículo 133 de la Constitución Política, los congresistas representan al pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común. Por esta razón, sus opiniones y votos son inviolables y no dan lugar a responsabilidad política.

La otra garantía de inviolabilidad radica en la institución de un fuero especial en favor de los miembros del Legislativo para ser juzgados por los delitos cometidos, tanto en el ejercicio de su cargo como cuando actúan como particulares. Es la Corte Suprema de Justicia la única entidad que puede disponer la detención y captura de uno de los miembros del Congreso. La norma autoriza que en caso de flagrancia, es decir, cuando son sorprendidos cometiendo el ilícito, pueden ser aprehendidos y puestos de inmediato a órdenes de esta corporación.

En la Constitución de 1991 desapareció la inmunidad parlamentaria, institución que prohibía detener, sin permiso del Congreso, a uno de sus miembros.

Rama ejecutiva del poder público

La rama ejecutiva del poder público es la encargada de hacer cumplir la ley, entendida esta función como el conjunto de acciones cuya finalidad es divulgar, explicar, vigilar y controlar que los ciudadanos, destinatarios naturales de las normas jurídicas, las cumplan. La rama legislativa crea el derecho y la ejecutiva dispone lo necesario para su ejecución.

En la medida que el Estado va asumiendo mayores funciones, y la legislación nuevos y más complejos temas, la labor de ejecución de esta ley también se complica y asume nuevos retos. Así, por ejemplo, cuando la ley determina que el Estado debe intervenir en ciertas actividades de los particulares, la labor del Ejecutivo es cumplir el mandato intervencionista que le fuera dado por el legislador, por lo cual debe crear los organismos administrativos y policivos propios para obtener los resultados queridos por la ley.

Así como el Legislativo actual no es la asamblea de ciudadanos que describió Aristóteles y la que soñó Rousseau, el Ejecutivo tampoco está constituido por el conjunto de magistrados encargados de las pocas funciones de policía que existieran en la *polis* griega, ni mucho menos es el mismo pueblo, en la utópica construcción de Rousseau. La administración del moderno Estado de derecho implica la existencia de una burocracia que desarrolla funciones especializadas. La ejecución de la ley está, entonces, encomendada a un conjunto de organismos jerarquizados que desarrollan esta función.

El artículo 115 de la Constitución Política define las instituciones y organismos que hacen parte de la rama ejecutiva del poder público. Encontramos, en primer término y a la cabeza, al presidente de la República, definido como jefe del Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa del país. En segundo lugar, el Gobierno, constituido por el presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de los departamentos administrativos; en cada caso o negocio particular, lo forman el presidente y el ministro o director de departamento administrativo correspondiente. Por último, se incluye la administración como parte de la rama ejecutiva del poder público, conformada por las entidades del poder central, las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado. Es necesario recordar que el presidente de la República es el jefe supremo de las fuerzas militares, por lo cual ellas también hacen parte del Ejecutivo, y además maneja y administra los impuestos.

Presidente de la República

A la cabeza de la rama ejecutiva del poder público, y en representación del Estado colombiano, se encuentra el presidente de la República. Conforme al artículo 188 de la Constitución Política, éste simboliza la unidad nacional, y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y las libertades de todos los colombianos.

El presidente de la República es el garante de la unidad y de la soberanía nacional, tanto en lo interno como en lo externo. Para su reemplazo la Carta instituyó la figura del vicepresidente de elección popular. Los artículos 190 a 199 de la Constitución regulan la forma de elección, las inhabilidades y el reemplazo en caso de falta del presidente de la República.



Palacio de la Carrera, en Bogotá, sede de la Presidencia de la República entre 1906 y 1954. La fachada, del arquitecto Gastón Lelarge, fue incorporada a la actual Casa de Nariño. Fotografía en el Museo Nacional, Bogotá.

a) Elección

Para ser presidente de la República se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y mayor de treinta años, exigencias contenidas en el artículo 192 de la Constitución. Como ocurre con los requisitos para ser senador o representante a la Cámara, el afán de democratizar el acceso a la Presidencia suprimió los requisitos de experiencia política y administrativa que exigía la anterior Constitución.

Desde el punto de vista jurídico, cualquier colombiano de nacimiento puede llegar a ocupar el más alto empleo del país. La práctica política colombiana, con excepción de Belisario Betancur, indica que para ser presidente de la República se requiere ser jefe del partido mayoritario, liderazgo necesario para obtener el triunfo electoral y para manejar el Congreso.

La forma de elección del presidente de la República es directa, secreta, uninominal, mayoritaria y por circunscripción nacional. Por directa debemos entender que todos los ciudadanos escogen sin intermediarios, entre los diferentes candidatos, el de su preferencia. No hay colegios electorales, ni ninguna clase de intermediación en estos casos. El voto es secreto para garantizar la pureza del sufragio.

Siendo un solo cargo por proveer se impone la uninominalidad por oposición al sistema de listas, propio de los cuerpos colegiados. No debe confundirse la uninominalidad de la fórmula, con la presencia del candidato a vicepresidente, el cual es elegido al tiempo con el presidente.

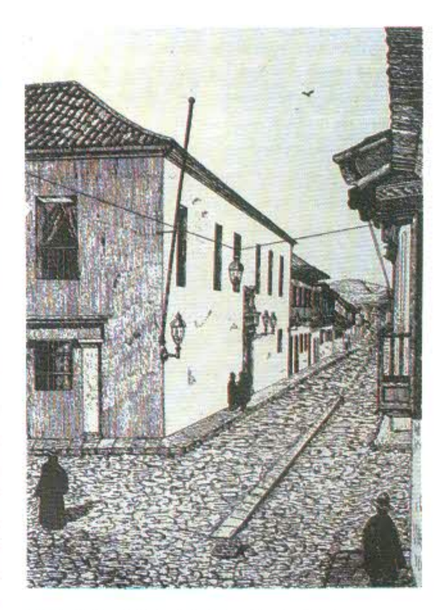
El sistema es mayoritario, lo que implica que para ser elegido presidente de la República se requiere obtener, por lo menos, la mitad más uno de los votos de los electores, y si no fuere posible hacerlo el primer día, se deberá convocar a una segunda votación o "segunda vuelta", en la cual sólo serán candidatos los dos que hubieren obtenido los más altos resultados en el primer escrutinio. El artículo 190 posibilita la inscripción de un nuevo candidato en caso de muerte o de incapacidad física absoluta de aquel que hubiera obtenido uno de los dos mejores resultados. Esto debe hacerse antes de la segunda votación, la cual podrá posponerse hasta por quince días.

Esta misma norma permite la renuncia de uno de los candidatos mayoritarios, en cuyo caso será reemplazado por quien haya obtenido el tercer resultado. Es decir, en caso de renuncia no es posible inscribir uno nuevo en su reemplazo; necesariamente la contienda, en el segundo día de elecciones, será entre uno de los dos primeros y el tercero. La posibilidad de que el segundo candidato con más votos renuncie en favor del tercero, facilita la coalición de partidos minoritarios con miras a obtener un resultado mejor en el segundo día de elecciones.

La circunscripción por la cual se elige el presidente de la República coincide con el territorio nacional, pudiendo votar también los colombianos residentes en el exterior. El período del presidente de la República es de cuatro años y comienza su mandato el día 7 de agosto del año en el que se realizó la elección.



El Palacio de San Carlos en fotografía tomada durante el golpe de Estado del vicepresidente José Manuel Marroquín, del 31 de julio de 1900.



El Palacio de San Carlos, antigua sede de los presidentes de Colombia. Plumilla de Daniel Ortega Ricaurte, "Album del Sesquicentenario de Bogotá", 1960. Biblioteca Nacional, Bogotá.

El presidente tomará posesión de su cargo ante el Congreso de la República en pleno, en la fecha indicada, y su juramento será del siguiente tenor según lo ordena el artículo 192 de la Carta: «Juro a Dios y prometo al pueblo cumplir fielmente la Constitución y las leyes de Colombia». Si no pudiere tomar posesión ante el Congreso, lo hará ante la Corte Suprema de Justicia, y si no, ante dos testigos.

b) Inhabilidades

El artículo 197 de la Constitución establece las inhabilidades para ser elegido presidente de la República. Al igual que cualquiera de los candidatos que se presenten a elecciones, existen situaciones que inhabilitan de manera absoluta y otras que son meramente circunstanciales.

Dentro de las inhabilidades absolutas se encuentra la de haber ejercido la Presidencia de la República a cualquier título, a excepción de vicepresidente, siempre y cuando el tiempo de ejercicio de la Presidencia no haya sido superior a tres meses continuos o discontinuos; se prohíbe la reelección. La necesidad de renovar los cuadros directivos de los partidos, y el riesgo de corrupción del grupo que acompaña al ex presidente nuevamente elegido, justifica esta medida. En la historia reciente de nuestro país tan sólo un ex presidente ha sido reelegido y fue obligado a renunciar por

supuesta corrupción. Es bueno recordar que uno de los principios del sistema democrático es la rotación de los cargos públicos.

Otras inhabilidades absolutas que establece la Carta para los ciudadanos que quieran postularse a la Presidencia de la República son: la de haber sido condenado a pena privativa de la libertad, salvo por delitos políticos o culposos; la de haberle sido retirada la investidura de congresista; y la de tener doble nacionalidad, salvo que sea colombiano por nacimiento. Esta última inhabilidad es innecesaria, pues conforme al artículo 191 de la Constitución Política, el presidente de la República debe ser colombiano por nacimiento.

En cuanto a las inhabilidades relativas o circunstanciales, el artículo 197 se refiere a la prohibición de haber ejercido uno cualquiera de los altos cargos del Estado dentro del año inmediatamente anterior a la elección, excepto haber sido congresista o miembro de las corporaciones públicas. Se busca con esto evitar la influencia indebida del poder en las elecciones que se van a realizar.

c) Faltas del presidente de la República

El artículo 194 de la Constitución Política contempla las faltas absolutas y las temporales del presidente de la República, situaciones en las cuales debe ser reemplazado por el vicepresidente.

Son faltas absolutas su muerte, su renuncia aceptada, su destitución decretada por sentencia judicial, su incapacidad física permanente y el abandono del cargo. Estas dos últimas deben ser declaradas por el Senado. Hay abandono del cargo cuando el presidente sale del territorio nacional sin haber dado previo aviso a éste o a la Corte Suprema de Justicia, durante el receso de aquella corporación.

Son faltas temporales la licencia concedida por el Senado; la enfermedad, caso en el cual se debe dar aviso al mismo Senado y, si está en receso, a la Corte Suprema de Justicia; y la suspensión en el ejercicio del cargo, que también es decretada por el Senado en el momento de ser admitida la acusación que en su contra formule la Cámara de Representantes.

En caso de que el presidente de la República deba salir del país en ejercicio de sus funciones, deberá dar aviso al Senado, y durante su ausencia deberá delegar las funciones que considere necesarias en el ministro de su mismo partido o movimiento polí-

MINISTERIO PUBLICO: PROCURADURIA Y DEFENSORIA

El Ministerio Público constituye el llamado "cuarto poder" de un Estado de derecho y es el más alto vigilante de la función pública y principal defensor de los derechos humanos y los intereses de la nación y la sociedad. En Colombia está formado por el Procurador General de la Nación, supremo director del Ministerio Público, y por el Defensor del Pueblo.

La Procuraduría aparece por primera vez en Colombia con la Constitución de 1830, ejercida por un Procurador General de la Nación, agente del poder ejecutivo encargado de defender los intereses nacionales y todo lo relacionado con el orden público. Reaparece en la Carta de 1853 con una innovación: el Procurador General es elegido por el pueblo, como corresponde a su calidad de defensor de los intereses sociales. La Constitución de 1886 encarga al gobierno la suprema dirección del Ministerio Público, compuesto solamente por la Procuraduría General, y reserva a la Cámara de Representantes algunas funciones fiscales; en cuanto a las tareas encomendadas a la Procuraduría General, se destacan la defensa de los intereses de la nación, la vigilancia de la conducta de los empleados públicos y la promoción de la ejecución de las leyes, sentencias y disposiciones administrativas. La Constitución de 1991 entrega la dirección del Ministerio Público al Procurador General de la Nación, garantizando su autonomía, y dispone que sea elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, buscando con esto la participación de las tres ramas del poder público. El artículo 277 consagra las funciones del Procurador General, ejercidas directamente o por medio de sus delegados y agentes. En primer lugar, vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, manteniendo la legalidad del funcionamiento estatal. Proteger los derechos humanos y su efectividad; el Ministerio Público es el encargado de representar a los asociados ante el Estado y al Estado ante los jueces, y aunque su poder para intervenir en procesos judiciales y administrativos se redujo por la creación de la Fiscalía General de la Nación, su actuación es esencial en la defensa del orden jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales. «Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley»; este poder disciplinario conlleva la observancia del debido proceso en todas sus formas, y una vigilancia superior y diferente de la interna de cada entidad. Defender los intereses de la sociedad y los colectivos, en especial del ambiente; e intervenir, cuando sea necesario, en procesos judiciales y administrativos, ejerciendo funciones de policía judicial autónoma. Al Procurador le están reservadas algunas funciones que debe ejercer directamente, como la de desvincular del cargo, con el lleno de los requisitos procesales y sustanciales, al funcionario público que incurra en alguna de las causales establecidas por el artículo 278 de la Constitución; intervenir oficiosamente en los procesos de constitucionalidad —antes ante la Corte Suprema de Justicia y ahora ante la Corte Constitucional— con conceptos que no obligan a la Corte, pero que en múltiples ocasiones han orientado los fallos en materia constitucional; emitir conceptos en procesos disciplinarios de funcionarios sometidos a fuero especial; y presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.

La figura del Defensor del Pueblo se inspira en la institución sueca del *ombudsman* o "persona que da trámite". Nacida en 1713, cuando el rey Carlos XII nombró por primera vez un representante ante sus súbditos, con el nombre de Procurador Supremo, la figura del *ombudsman* se convirtió más tarde en representante del Parlamento y tiene a su cargo el examen jurídico de las actuaciones del Ejecutivo, ejerciendo control político y económico sobre el Parlamento.

El Defensor del Pueblo aparece por primera vez en Colombia en la Constitución de 1991 (artículo 281) con una naturaleza diferente a la tradicional, pues entra a formar parte del Ministerio Público, bajo la dirección del Procurador General. Es elegido por la Cámara de Representantes para un período de cuatro años, de una terna presentada por el presidente de la República. Su función primordial es la promoción y defensa de los derechos humanos. Además, interpone acciones de tutela y acciones populares en asuntos de su competencia, invoca el *habeas corpus*, diseña políticas claras para la promoción de los derechos y presenta proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.

RICARDO SANIN RESTREPO

tico de acuerdo con la prelación legal, quien en virtud de esta delegación se convierte en ministro delegatario en funciones presidenciales, cargo que implica la jefatura del Gobierno. Esta figura de la Delegación se encuentra regulada en el último inciso del artículo 196 de la Constitución Política. Colombia no puede tener dos presidentes, uno en ejercicio en el extranjero suscribiendo convenios internacionales y representando al país, y otro en Colombia con las mismas funciones; por esta razón, desde la antigua Constitución y a partir de la reforma de 1977 se previó la figura del ministro delegatario, quien asumía las funciones de jefe de Gobierno mientras el presidente en ejercicio mantenía las de jefe de Estado.

Vicepresidente

La Constitución de 1991 restableció la institución del vicepresidente, figura de ingrato recuerdo para los colombianos a raíz del golpe de estado asestado al presidente Manuel Antonio Sanclemente por el entonces vicepresidente José Manuel Marroquín, el 31 de julio de 1900.

La reforma constitucional de 1910 decidió abolir esta institución creando el designado a la Presidencia, sin ningún poder efectivo ni ninguna representatividad popular, con el fin de evitar que se repitiera este golpe. A pesar de este antecedente histórico, la Asamblea Nacional Constituyente instituyó la Vicepresidencia, pero sin que se pueda acumular la calidad de ministro delegatario con la de vicepresidente. La historia parece haber inspirado esta limitación.

El vicepresidente requiere las mismas calidades que el presidente, y será elegido el mismo día y en la misma fórmula del presidente de la República. No es posible revolver fórmulas para la segunda votación, por la cual los candidatos a la Vicepresidencia deben ser los mismos propuestos en la primera vuelta. No es posible, por ejemplo, que un candidato a la Presidencia renuncie después de la primera vuelta y se postule como vicepresidente de otro candidato en la segunda.

El período del vicepresidente es el mismo del presidente con el cual fue elegido, y basta con que tome posesión del cargo una sola vez para que pueda ejercerlo cuando sea necesario, a no ser que se trate de reemplazar en forma definitiva al presidente, en cuyo caso deberá tomar posesión formal y ejercerá la primera magistratura

VICEPRESIDENTES DE COLOMBIA 1816-1904


Liborio Mejía Vicepresidente 1816 Oleo de Constancio Franco. Museo Nacional


Francisco Antonio Zea 1819-1820 Constancio Franco Museo Nacional

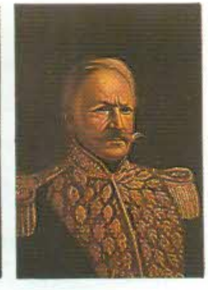

Juan Germán Roscio 1820-1821 Anónimo Museo Nacional


Antonio Nariño 1821 Constancio Franco Museo Nacional


J.M. del Castillo y Rada 1821 Constancio Franco Museo Nacional


Francisco de P. Santander 1821-1827 Anónimo Casa Museo 20 de Julio

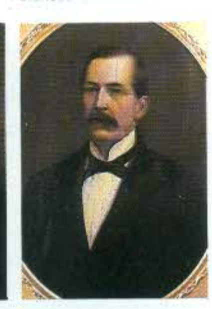

Domingo Caycedo 1830, 1840, 1841, 1842 Anónimo Museo Nacional


José María Obando 1831-1832 Constancio Franco Museo Nacional


José Ignacio de Márquez 1832 Constancio Franco Museo Nacional

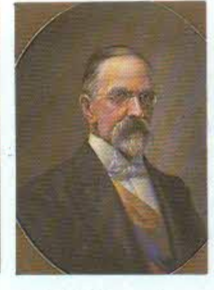

Rufino Cuervo 1847, 1849 Silvano Cuéllar Museo Nacional


José de Obaldía 1851-1852, 1853 José María Duque Museo Nacional


Manuel María Mallarino 1855-1857 Anónimo Museo Nacional


Eliseo Payán 1887-1888 Ricardo Moros Urbina Museo Nacional


Miguel Antonio Caro 1892-1898 Eugenio Zerda Museo Nacional


José M. Marroquín 1898, 1900-1904 Coriolano Leudo Museo Nacional


Ramón González Valencia 1904 Rafael Tavera Museo Nacional

VICEPRESIDENTES DE COLOMBIA			
Nº	VICEPRESIDENTE	EJERCICIO DEL PODER	PRESIDENTE TITULAR
1	JOSE MIGUEL PEY Vicepresidente Junta Suprema	20.6.1810-22.11.1810	ANTONIO AMAR Y BORBON
2	LIBORIO MEJIA	22.6.1816-10.7.1816	CUSTODIO GARCIA ROVIRA
3	FRANCISCO ANTONIO ZEA Vicepresidente de Colombia	17.12.1819-21.3.1820†	SIMON BOLIVAR
	FRANCISCO DE PAULA SANTANDER Vicepresidente de Cundinamarca	17.12.1819-3.11.1821	
4	JUAN GERMAN ROSCIO	21.3.1820-4.4.1821	
5	ANTONIO NARIÑO	4.4.1821-6.6.1821	
6	JOSE MARIA DEL CASTILLO Y RADA	6.6.1821-3.10.1821	
7	FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	3.11.1821-10.9.1827	
8	DOMINGO CAYCEDO	4.5.1830-13.6.1830	JOAQUIN MOSQUERA
		23.10.1839-26.10.1839 10.3.1840-9.6.1840 9.10.1840-21.11.1840	JOSE IGNACIO DE MARQUEZ
		1.4.1841-2.5.1841 20.10.1841-18.5.1842 14.8.1842-1.11.1842	PEDRO ALCANTARA HERRAN
9	JOSE MARIA OBANDO Vicepresidente Provisional para ejercer el Ejecutivo	23.11.1831-10.3.1832	
10	JOSE IGNACIO DE MARQUEZ	10.3.1832-7.10.1832	FCO. DE P. SANTANDER
11	RUFINO CUERVO	28.4.1847-7.5.1847 14.8.1847-14.12.1847 31.3.1849	TOMAS C. DE MOSQUERA
12	JOSE DE OBALDIA	14.10.1851-31.1.1852 8.1852-12.1852	JOSE HILARIO LOPEZ
		13.6.1853 5.8.1854-1.4.1855	JOSE MARIA OBANDO Destituido abril 55
13	MANUEL MARIA MALLARINO	1.4.1855-1.4.1857	Elegido para reemplazar a Obando
14	ELISEO PAYAN	6.1.1887-4.6.1887 13.12.1887-8.2.1888 Mandato revocado	RAFAEL NUÑEZ
15	MIGUEL ANTONIO CARO	7.8.1892-7.8.1898	
16	JOSE MANUEL MARROQUIN Golpe de Estado	7.8.1898-3.11.1898 31.7.1900-7.8.1904	MANUEL A. SANCLEMENTE
17	RAMON GONZALEZ VALENCIA Elegido en 1904	Insubsistente por Acto Legislativo de 1905 Presidente titular 7.8.1909-7.8.1910	RAFAEL REYES

hasta el final del período. En este último caso, y si fuere necesario reemplazar al nuevo presidente, lo hará el ministro en el orden de precedencia legal, hasta tanto el Congreso se reúna en pleno por derecho propio para nombrar el nuevo vicepresidente.

Fuera de esta vocación presidencial, el vicepresidente por sí mismo no tiene ninguna función propia. El presidente puede, si lo estima conveniente, confiarle algunas misiones o encargos, o nombrarlo en cualquier cargo de la rama ejecutiva, salvo en el de ministro delegatario. Puede ser nombrado embajador o ministro o consejero presidencial, y obviamente puede ser removido de estos cargos en cualquier momento.

Es bueno recordar que durante los debates en la Asamblea Nacional Constituyente se agitó la idea de que el vicepresidente debería ser de la misma filiación política del presidente, requisito que no tuvo acogida y por lo tanto no se convirtió en precepto constitucional.

Gobierno y ministros

La Constitución entiende por Gobierno la reunión del presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El artículo 115 agrega que en cada negocio particular el Gobierno está conformado por el presidente y el ministro o director del departamento correspondiente.

La Constitución colombiana exige para la validez de los actos del presidente la firma de los ministros, haciéndolos responsables de la decisión adoptada. En este orden de ideas, se garantiza la consulta del presidente con sus ministros, pero el criterio que se impone en caso de desacuerdo es el del jefe de Gobierno, y la responsabilidad política es así mismo compartida entre el presidente y sus ministros, a tal punto que estos últimos, y de manera individual, responden políticamente de sus actos ante el Congreso, el cual puede aprobar una moción de censura en su contra, obligándolos a retirarse de su cargo.

En varios artículos de la Constitución se equiparan las nociones de ministro con la de jefe de departamento administrativo. Ambos constituyen el Gobierno, pero se diferencian en cuanto a la responsabilidad política y en cuanto a la vocación de sucesión presidencial. Los directores de departamentos administrativos no pueden ser citados a debates por las cámaras legislativas y, por lo tanto, no puede ser propuesta una moción de censura en su contra, según se desprende del texto del artículo 135 de la Constitución; tampoco pueden reemplazar al presidente cuando no exista vicepresidente que lo suceda, de conformidad con el artículo 203 de la Carta Política.

En cuanto a la calidad propia de los ministros y de los directores de departamentos administrativos, el artículo 208 de la Carta la define como «jefes de la administración en su respectiva dependencia». Para explicar esta locución, la misma norma agrega: «Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley». Se integran y explican las nociones de "suprema autoridad administrativa", que tiene el presidente, con la de "jefe de la administración", propia del ministro. Como se ve, existe subordinación del ministro hacia el presidente, por lo cual las decisiones que se adopten en el seno

del Gobierno no son colegiadas, sino por el contrario, adoptadas bajo la égida y el liderazgo del presidente.

Para ser ministro, según lo establecido en el artículo 207 de la Constitución Política, se requieren las mismas calidades que para ser representante a la Cámara, es decir, ser ciudadano colombiano y mayor de 25 años. La ley debe definir el número, denominación y orden de precedencia de los ministerios y de los departamentos administrativos.


Dr. Miguel Abadia Méndez

Gral. Benjamin Herrera

D. Marco Fidel Suárez

NUEVO MINISTERIO

Van en esta página los retratos de los 8 ciudadanos a quienes llamó el Presidente para integrar el Ministerio. El Dr. Valencia se ha excusado de servir la cartera de Guerra, y hasta ahora no se sabe quién habrá de remplazarlo. Parece un hecho que los Sres. Herrera y Mendoza Pérez, cuya aceptación se consideraba dudosa, entrarán a colaborar en el Gobierno del Dr. Concha.

Estos nombramientos han sido bien acogidos por la opinión pública.

Dr. Emilio Ferrero

D. Jorge Vélez

Dr. Guillermo Valencia

Dr. Diego Mendoza Pérez

Dr. Hernando Holguín y Caro

El mosaico de ministros, una tradición: segundo gabinete del presidente José Vicente Concha, con Miguel Abadía Méndez (Gobierno), Benjamín Herrera (Agricultura y Comercio), Marco Fidel Suárez (Relaciones Exteriores), Emilio Ferrero (Instrucción Pública), Jorge Vélez (Obras Públicas), Guillermo Valencia (Guerra), Diego Mendoza Pérez (Hacienda) y Hernando Holguín y Caro (Tesoro). "El Gráfico", septiembre 18 de 1915.

Administración pública

Con el fin de ejercer las funciones administrativas, la Constitución define los diferentes organismos de la rama ejecutiva del poder público que desempeñan las diferentes funciones atribuidas al Ejecutivo.

Una de las características que le otorga el artículo 1 de la Carta al Estado colombiano es la de ser descentralizado. Este término significa que el cumplimiento de las funciones y fines estatales se debe llevar a cabo por parte de organismos especializados y diferentes del poder central, representado por el presidente y sus ministros. Se busca desplazar del centro la toma de decisiones y la prestación de los servicios, a través de las llamadas entidades descentralizadas. Esta descentralización se puede hacer en forma territorial, pasando funciones a las antiguas entidades políticas: los departamentos y municipios, o bien se hace "por servicios", para lo cual se crean unos organismos que en forma exclusiva se dedican a desarrollar una sola función administrativa. Así, la administración estaría conformada por tres tipos de entidades agrupadas en la administración central, las entidades descentralizadas por servicios y las entidades territoriales.

Los organismos de la administración central son los ministerios y los departamentos administrativos; como organismos descentralizados encontramos las superintendencias, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

a) Ministerios

Siguiendo la definición de la Constitución, los ministerios forman parte de la administración central del Estado y por lo tanto de la rama ejecutiva, y su misión es colaborar en la formulación de las políticas gubernamentales en el respectivo sector. Por ejemplo, el Ministerio de Gobierno colabora en la formulación de la política general, maneja las relaciones con el Congreso, con las entidades territoriales, los problemas de orden público, etc. No tienen un presupuesto propio, ni autonomía administrativa frente al presidente. Para efectos de la ejecución y la vigilancia en el cumplimiento de la ley, de ellos dependen algunas autoridades de policía *(Ver recuadro de ministerios en las páginas 163 a 172)*.

b) Departamentos administrativos

Al igual que los ministerios, los departamentos administrativos hacen parte de la administración central y colaboran con el presidente en la formulación de la política de su sector. Además de la diferencia política, la función de los departamentos administrativos es técnica, mientras que la de los ministerios es más política. Por ejemplo, el Departamento Administrativo de Planeación Nacional es una entidad técnica dedicada a elaborar, conforme a las instrucciones del presidente y coordinando las otras instituciones, los planes de desarrollo, y a vigilar que éstos sean cumplidos por los entes gubernamentales. Posiblemente con la futura reforma administrativa, ordenada por la Constitución, algunos de los actuales departamentos administrativos desaparecerán o se transformarán en otras entidades. Por ejemplo, el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil está encargado de la vigilancia del transporte aéreo, mientras los otros sectores del transporte, como el terrestre o el marítimo, sólo están regulados por una dirección general de un ministerio. Estas dependencias estatales, al igual que los ministerios, no tienen presupuesto independiente, sino que hacen parte de la nación, y no tienen autonomía administrativa.

c) Superintendencias

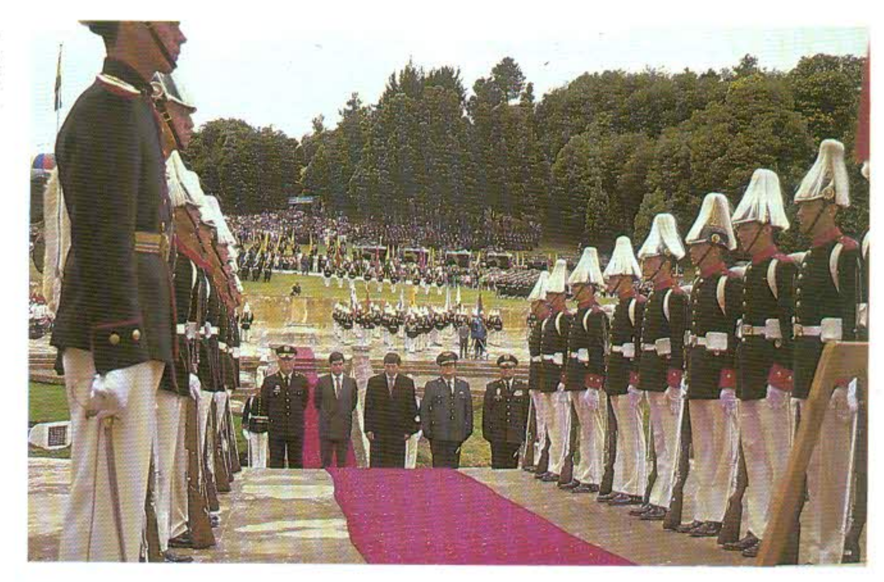
Las superintendencias son entidades que forman parte del sector central del Estado, sin autonomía administrativa ni financiera. Dependen de un ministerio y su función primordial es ejercer vigilancia y control sobre un sector de la actividad privada, con el fin de cuidar el cumplimiento de las leyes por parte de los particulares. Por ejemplo, la Superintendencia Bancaria está encargada de vigilar y controlar los bancos. También existen la Superintendencia de Industria y Comercio, de Sociedades, de seguros de salud.

Esta vigilancia hace parte de lo que en derecho administrativo se conoce como "poder de policía", entendiendo por esta noción la capacidad propia de la rama ejecutiva de vigilar el cumplimiento de la ley, y de imponer sanciones en caso de violación de la misma. Así como hay una policía

de tránsito que impone una multa cuando un conductor se pasa una luz roja, existe otro tipo de autoridad que impone multas a una sociedad cuando no lleva debidamente sus libros de contabilidad, o viola de alguna forma la ley de sociedades.

d) Establecimientos públicos

Los establecimientos públicos hacen parte de las entidades descentralizadas por servicios, lo que significa que tienen autonomía administrativa y presupuestal frente al sector central de la administración. Se caracterizan por cumplir en forma exclusiva una función pública propia del Estado, a la cual aplican la totalidad de sus energías administrativas y presupuestales. Por ejemplo, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), dedicado a la reforma de la tenencia de la tierra; el INURBE, encargado de la racionalización del suelo urbano; el INDERENA, de los recursos naturales renovables.



Una ceremonia oficial del Ejecutivo: Conmemoración de la batalla de Boyacá por el presidente César Gaviria Trujillo y su ministro de Defensa Rafael Pardo Rueda, agosto 7 de 1992. Fotografía de Juan Carlos Franco, Casa de Nariño.

e) Empresas industriales y comerciales del Estado

Las empresas industriales y comerciales del Estado son también entidades descentralizadas, y como tal tienen autonomía administrativa, patrimonio independiente, personería jurídica y presupuesto autónomo del sector central. Estas entidades se dedican a una actividad que puede ser desarrollada por el sector privado de la sociedad, y la acción del Estado al fundarlas tiene como finalidad fomentar esa actividad, o competir con el sector privado, para obtener unos efectos económicos generales de desarrollo de la comunidad.

Ejemplos de estas entidades son los diferentes bancos oficiales, creados con una finalidad de fomento; o Ecopetrol, que administra y maneja los recursos petroleros del Estado. Las funciones que cumplen no son administrativas sino industriales o comerciales, por lo que la diferencia entre los establecimientos públicos y las empresas industriales es entonces la naturaleza de las funciones desarrolladas.

f) Sociedades de economía mixta

En las sociedades de economía mixta el Estado se asocia con los particulares para desarrollar una actividad que en un principio puede ser ejecutada por el sector privado, con el fin de fomentarla o protegerla. Ejemplos de esta clase de entidades son una parte de los bancos, algunas compañías de seguros, como La Previsora, y aquellas de fomento en las cuales el Instituto de Fomento Industrial (IFI) tiene parte del capital.

Estas entidades tienen mayor autonomía administrativa y financiera en la medida en que sea mayor el capital privado que participe en su constitución, puesto que se trata de sociedades constituidas y regidas conforme al Código de Comercio, obviamente previa autorización otorgada por el legislador en virtud de ley al gobierno para que entre a colaborar con el capital privado.

g) Entidades territoriales

El artículo 115 de la Constitución Política clasifica dentro de la rama ejecutiva del poder público a las gobernaciones y alcaldías. Estas gerencian los departamentos y municipios, principales entidades territoriales en las cuales se descentraliza buena parte de las funciones estatales. Con una gran autonomía administrativa y presupuestal, la nueva Constitución busca fortalecerlas para revitalizar el sistema democrático.

Funciones de la rama ejecutiva

La Constitución Nacional, en el artículo 189, consagra en cabeza del presidente de la República las principales funciones que desarrolla la rama ejecutiva del poder. Aunque el encabezamiento del artículo expresa que estas funciones le corresponden como jefe de Estado, como jefe de Gobierno y como suprema autoridad administrativa, el texto no determina cuáles de ellas ejerce en cada una de estas calidades constitucionales.

El artículo 189 consagra un grupo de funciones en cabeza del jefe del Estado que hacen referencia al mantenimiento de la soberanía nacional. Aun cuando estas funciones pueden interpretarse tanto desde el punto de vista internacional como interno, en la medida en que al Ejecutivo se le ha dado la misión de mantener las diferentes hegemonías en que se basa el Estado colombiano, hemos decidido estudiarlas separadamente por considerar que en los momentos actuales la misión de conservar el orden público y de garantizar la integridad de las instituciones es apremiante para nuestra sociedad. Las funciones relacionadas con el mantenimiento de la integridad nacional frente al contexto de las otras naciones son:

a) Dirigir las relaciones internacionales. El ordinal 2 del artículo 189 de la Carta Fundamental le otorga como función principal al presidente de la República dirigir las relaciones internacionales. En ejercicio de esta atribución el jefe de Estado puede celebrar tratados y convenios internacionales, nombrar los agentes diplomáticos y consulares de la República y recibir los de los países amigos. La función del presidente de la República debe estar orientada en todo momento por los postulados definidos por la Constitución en el artículo 9, el cual expresa que las relaciones exteriores se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios de derecho

internacional aceptados en Colombia. Agrega, además, que la política oficial de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

La norma le confiere al presidente dos instrumentos para el manejo de las relaciones internacionales: por una parte, el nombramiento de los agentes diplomáticos y consulares y la recepción de los enviados por los países amigos; y por otra, la celebración de los tratados internacionales.

En cuanto a la primera atribución, es obvio que si la obligación de la dirección de la política internacional es del presidente, sea éste quien defina las personas que serán sus representantes ante los gobiernos extranjeros. Igualmente, debe recibir a los enviados por los otros países, dado el rango que tienen de ser agentes personales de los otros jefes de Estado ante el gobierno colombiano. Cabe agregar que los nombramientos de embajadores se consultan de país a país, antes de ser oficialmente nombrados, debiendo manifestar el gobierno extranjero su *agreement* o aceptación del nuevo diplomático.

La segunda facultad dada por esta norma constitucional al jefe de Estado es la de celebrar tratados o convenios con otros Estados también soberanos. Estos pueden comprender desde la definición o aclaración de los límites territoriales de la República, hasta la creación de organismos supranacionales que permitan la integración latinoamericana o del Caribe. En el caso de las entidades supranacionales, en los convenios se puede llegar a estipular que sobre bases de igualdad y reciprocidad entre los Estados miembros, algunas de las decisiones que adopte la entidad supranacional se apliquen directamente en los Estados miembros de la misma. El Pacto Subregional Andino, creado a partir del Acuerdo de Cartagena, es un buen ejemplo de este tipo de instituciones.

b) Proveer la seguridad exterior de la República. Esta es una de las principales funciones que ejerce el presidente de la República (artículo 189, numeral 6), y concuerda con el artículo 188 de la misma, que establece que el presidente «simboliza la unidad nacional», haciendo énfasis en la necesidad de mantener la integridad del Estado y el territorio.

Con el fin de proveer la seguridad exterior de la República, la Constitución obliga al presidente de la República a defender la integridad, la honra de la nación y su territorio, para lo cual puede declarar la guerra con autorización del Senado, repeler las agresiones extranjeras, y convenir y ratificar los tratados de paz. Para declarar la guerra el presidente debe contar con la aprobación previa del Congreso de la República, pero para repeler una agresión o suscribir tratados de paz no es necesario, basta con informar al Congreso una vez ejecutadas las acciones.

c) Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente. Ser jefe de Estado implica ser jefe supremo de las Fuerzas Militares, dada la sujeción de éstas al poder civil elegido popularmente (artículo 189, numeral 3). El presidente de la República puede dirigir las operaciones de guerra cuando lo considere necesario. Es conveniente distinguir la toma de la decisión de hacer la guerra o concertar la paz, que es del ámbito exclusivo del presidente, pero con aprobación del Senado, de la facultad de dirigir las operaciones militares, función que en principio es asumida por las Fuerzas Armadas. La función de las Fuerzas Armadas es la de ejecutar en la práctica las decisiones adoptadas por el Ejecutivo.

d) Permitir, en receso del Senado, y previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República. Esta atribución le corresponde en principio al Senado. El presidente sólo la ejerce durante el receso de esta corporación y requiere el dictamen del Consejo de Estado, el cual puede o no ser favorable y no obliga al presidente. Conforme al segundo inciso del ordinal 3 del artículo 237 de la Carta, la autorización presidencial y el previo concepto del Consejo de Estado se requieren no sólo para el tránsito de tropas, sino también para la estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra en las aguas, el territorio o el espacio aéreo.

Atribuciones de la rama ejecutiva en relación con la fuerza pública

El presidente es el comandante supremo de las Fuerzas Armadas de la República, expresión que significa que la fuerza pública hace parte de la rama ejecutiva del poder, y que además está bajo las órdenes del presidente. Se define la sujeción de las Fuerzas Armadas al poder civil elegido en forma democrática, y por consiguiente a la ley.

El Estado es la institucionalización de un conjunto de monopolios, uno de éstos es el de la violencia física; sólo el Estado puede ejercer legítimamente la fuerza, con el único fin de imponer la ley y las obligaciones definidas por los jueces. La existencia de la fuerza pública implica el monopolio de la fabricación, posesión y utilización de las armas, el cual está consagrado en favor del Estado colom-





Banquete de Estado en honor del presidente español Felipe González Márquez, con la canciller Noemí Sanín de Rubio, Belisario Betancur, Ana Milena Muñoz de Gaviria, el presidente César Gaviria Trujillo y Rosa Elena Alvarez de Betancur (fotografía de Rosemberg Echeverry, enero de 1992). Condecoración al médico Manuel Elkin Patarroyo, inventor de la vacuna antimalárica, con la Cruz de Boyacá, por el presidente Gaviria, en presencia de la Primera Dama y de María Cristina de Patarroyo (fotografía de Juan Carlos Franco, mayo de 1993).

biano por el artículo 223 de la Constitución. La hegemonía y la posibilidad de imponer la ley dependen, en buena medida, de la capacidad de administrar eficientemente este monopolio creado en su favor. Además, el presidente de la República puede:

a) Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como supremo comandante de las Fuerzas Armadas de la República; y

b) Conferir los grados y ascensos a los militares y someter a la aprobación del Senado los ascensos correspondientes a oficiales generales y oficiales de insignia hasta el más alto grado.

El presidente es quien confiere los grados y los ascensos en las Fuerzas Armadas, dado el principio de sujeción de éstas al poder civil. Para los ascensos de general o de oficial de insignia, se requiere además la aprobación del Senado como representante del soberano. Se trata de una función de control sobre las Fuerzas Militares, cuyo origen se remonta a la génesis misma de las democracias.



Visita oficial del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, al presidente César Gaviria. Febrero de 1992. Foto de Rosemberg Echeverry, Casa de Nariño, Bogotá.

Funciones de la rama ejecutiva en relación con el orden público

Una de las funciones primordiales del Ejecutivo es la de mantener el orden público. Por orden público debemos entender el conjunto de condiciones sociales necesarias para que las personas puedan convivir normalmente y ejercer las diferentes actividades personales propias de una sociedad organizada.

Es función básica del Estado procurar la convivencia de los asociados, y garantizar las condiciones esenciales de esa convivencia. Según la doctrina del derecho público, el Estado debe mantener la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y moralidad públicas, como requisitos de la convivencia ciudadana. La Constitución colombiana, en el preámbulo, exhorta a la consolidación de los valores que permiten la armonía en las relaciones entre los ciudadanos, manifestando que la finalidad de la Constitución es fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco participativo que garantice un orden político, económico y social justo.

La existencia del orden público como una de las finalidades de la asociación civil y de la existencia del Estado es primordial y su garantía es función del poder ejecutivo, que para obtenerlo posee una serie muy grande de atribuciones jurídicas. La noción de orden público está unida al concepto de "normalidad", lo que implica que cada sociedad en particular posea una economía de poder con un grado diferente de intervención del Estado. El ordinal 4 del artículo 189 de la Constitución Política consagra esta obligación: «Conservar en todo el territorio el orden público, y restablecerlo donde fuere turbado», lo que implica mantener la convivencia pacífica entre los asociados, imponiendo el respeto hacia la ley y las condiciones mínimas de seguridad, salubridad, tranquilidad, y moralidad públicas.

La Constitución le otorga al presidente un conjunto de facultades y obligaciones:

a) Disposición sobre la policía y la fuerza pública. El artículo 218 de la Constitución Política, que hace parte del capítulo dedicado a la existencia y funciones de la fuerza pública, dispone que la ley debe organizar el cuerpo de policía, y lo define así: «La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurarse que los habitantes de Colombia convivan en paz».

No hay que confundir la Policía Nacional, cuerpo armado de naturaleza civil con funciones preventivas y represivas, con la policía administrativa. Para garantizar las condiciones mínimas de convivencia, en cuanto ellas tienen relación con otros factores como la salubridad y la moralidad en las relaciones sociales, y la tranquilidad y seguridad, diferentes de la conservación de la vida, el Ejecutivo cuenta con otra serie de autoridades de policía que controlan a los ciudadanos y vigilan el cumplimiento de los otros aspectos de la vida en comunidad.

b) Estados de excepción. Todas las sociedades han conocido a lo largo de las épocas crisis sociales, ya por factores internos o por amenazas de guerra, en circunstancias en las cuales el Estado, y en especial el Ejecutivo, debe fortalecer su poder para mantener la sociedad constituida y evitar que se disuelva o se transforme en un tipo de sociedad no deseado. Las Constituciones prevén una serie de mecanismos jurídicos que permiten el fortalecimiento de la capacidad represiva y ofensiva del Estado, conocidos en la teoría política como "supresión de garantías" o "estados de excepción", nombre con el cual se reglamentan en la actual Constitución.

La Constitución colombiana consagra tres clases de circunstancias que dan origen a estados de excepción, cada una de las cuales da lugar a una reglamentación y al otorgamiento de facultades diferentes: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia.

El estado de guerra exterior, como su nombre lo indica, se puede decretar en caso de guerra con otra nación, y las medidas adoptadas por el Ejecutivo están encaminadas a repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad. El gobierno tendrá todas las facultades requeridas para obtener estos fines.

El estado de conmoción interior puede ser declarado por el gobierno en caso de grave perturbación del orden público, que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de la autoridad de policía. Los hechos que dan lugar a esta declaración del gobierno deben ser lo suficientemente

serios como para que su represión y el retorno a la normalidad exijan adoptar medidas diferentes de las ordinarias de policía; además, deben estar en juego los valores y las condiciones indispensables para el mantenimiento de las instituciones o la convivencia ciudadana. Mientras esto no ocurra, el presidente no puede asumir el cúmulo de atribuciones que implica esta declaratoria.

Las facultades que asume el gobierno son necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Salvo las prohibiciones de no suspender los derechos humanos y las garantías fundamentales, y la de no recurrir a la justicia penal militar para juzgar a los civiles, no existe ninguna limitante a las facultades del Ejecutivo, siempre y cuando las medidas que adopte estén dirigidas al restablecimiento del orden público.

Con el fin de controlar al Ejecutivo y evitar el abuso de estos enormes poderes, la Constitución ha previsto que el Congreso expida una ley estatutaria que los reglamente. Además, está prevista la reunión inmediata del Congreso de la República. Los decretos que expida el presidente en ejercicio de estas funciones deben ser revisados por la Corte Constitucional. El presidente concentra poder, por eso el control jurídico y político es permanente.

El estado de emergencia está regulado en el mismo capítulo 6 del título VII, que contiene las disposiciones sobre la rama ejecutiva. Este capítulo define por exclusión los hechos que lo originan, diciendo que cuando haya circunstancias distintas de la guerra y de la alteración del orden público, que amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, el presidente puede dictar decretos con fuerza de ley destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Esto sin desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

Ejecución de la ley

El nombre de rama ejecutiva del poder público viene de la función de ejecutar la ley, como atributo fundamental del Estado, el cual ejerce a través de los organismos que la componen. La labor de ejecución de la ley implica un conjunto de etapas sucesivas, cuya finalidad es ante todo hacer que el particular, destinatario natural de las normas jurídicas, cumpla la ley expedida por el Congreso. Este proceso abarca las siguientes etapas:

a) Publicación de la ley. El numeral 10 del artículo 189 de la Constitución ordena al presidente de la República promulgar las leyes. Por promulgación debemos entender su publicación en el *Diario Oficial*, órgano periódico destinado a dar a conocer los diferentes actos oficiales de las autoridades del orden nacional.

Una vez promulgada la ley, se entiende conocida por todos los ciudadanos, y es de obligatorio cumplimiento para todos los habitantes del país. La ley se presume conocida y a nadie le es dado alegar su ignorancia para justificar su incumplimiento. Es, por lo tanto, obligación de todos los residentes de Colombia estar enterados de las leyes que rigen, para obedecerlas. Si el Ejecutivo no promulga la ley, ésta no puede entrar a regir, pues es desconocida por los ciudadanos. La vigencia de la ley en el tiempo depende de su publicación como regla general, y sólo excepcionalmente obliga antes de su publicación, cuando ella en forma soberana así lo dispone.

b) Reglamentación de la ley. El ordinal 11 del artículo 189 otorga al Ejecutivo la potestad reglamentaria de las leyes, entendida como la facultad que tiene el presidente de explicar, interpretar y poner en movimiento todas las fuerzas necesarias para su cumplida ejecución. Con ese sentido, el gobierno ejerce la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes.

La característica fundamental de los reglamentos que expide el gobierno para la ejecución de la ley, es la de integrarse en un solo cuerpo lógico con la ley que reglamenta, formando entre las dos un cuerpo armónico de normas que imperan y regulan el tema legislado. Con el reglamento se explica la ley, para que sea cumplida por los particulares. El reglamento no es en sí mismo una forma de ejecutar la ley, es un paso intermedio entre la ley y su acatamiento. No necesariamente toda ley tiene que ser reglamentada, pues en muchas ocasiones es suficientemente clara y concibe la totalidad de los mecanismos para su cumplimiento. La potestad reglamentaria es inversamente proporcional al contenido de la ley: a mayor claridad legal, menor campo para el reglamento, y viceversa.

c) Vigilancia en el cumplimiento de la ley. Ejecutar el derecho implica vigilar que sea cumplido por sus destinatarios. Recordemos la definición de ley: expresión de la voluntad soberana manifestada en la forma prevista en la Constitución. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar. Frente a esta generalidad de la ley, el Ejecutivo tiene como una de sus funciones vigilar que los ciudadanos la cumplan. El numeral 10 del artículo 189 define así esta función típica y fundamental: promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento.

Para vigilar la ejecución y el cumplimiento de la ley, el Ejecutivo cuenta con las llamadas autoridades de policía. Por policía debemos entender toda autoridad encargada de vigilar la conducta de las personas. Tenemos, en primer término, la Policía, cuerpo armado que vigila el cumplimiento de la ley y el orden público externo, entendido como la tranquilidad, la salubridad, la seguridad y la moralidad ciudadanas; pero además de esta forma de vigilancia, encontramos un conjunto muy grande de autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley en otros campos de la actividad humana. Por ejemplo, existen varias instituciones encargadas de vigilar el cumplimiento de las normas de contenido económico, cuando el interés de los asociados amerita que se vigilen estas actividades. Así mismo, los funcionarios conocidos como "inspectores" cumplen funciones de policía, al lado de otras autoridades nacionales, departamentales y municipales.

Rama judicial del poder público

La tercera rama del poder público es la judicial. Encargada de definir los conflictos que surgen entre las diferentes personas, asegura la efectividad de los monopolios que caracterizan el Estado moderno y que permiten que el postulado de la supremacía de la ley sea una realidad. Si la administración de justicia es inoperante en un Estado, se abre paso en forma inmediata la vindicta y la venganza privada, desmoronándose los monopolios estatales y, por ende, la supervivencia del Estado democrático, basado ante todo en la igualdad de los asociados y el respeto a la legalidad.

Esta rama del poder público es definida como la encargada de "decir el

derecho", entendiéndose por esta expresión la de definir por medio de las sentencias, que tienen fuerza de cosa juzgada, los conflictos que surgen entre las personas. Los actos típicos de esta rama son las sentencias. Así como sólo el legislativo puede expedir leyes, de la misma forma únicamente el poder judicial puede expedir sentencias. La característica fundamental de estos actos es la de tener "fuerza de cosa juzgada". Con esta expresión se quiere decir que el mismo conflicto no puede ser nuevamente discutido por las partes que se trabaron en un litigio, y que cualquiera que hubiere sido el resultado es definitivo, siempre que se hubieren agotado las diferentes instancias y se hubieren llenado los ritos procesales que le dan forma a la garantía constitucional del debido proceso.

Se presume entonces la "verdad legal" de las sentencias, es decir, que lo definido por un juez de la República es verdadero, pues para decidir el conflicto sometido a su consideración debió aplicar el derecho expedido por el legislador.

A partir del Renacimiento la justicia se basa en un postulado filosófico fundamental: la idea de individuo como base de la sociedad y como sujeto primordial de derechos y obligaciones y, por lo mismo, como único responsable de sus propios actos. Complementando esta idea, encontramos una segunda noción igualmente importante en la estructuración de la justicia moderna: la idea de obligación. En general los conflictos entre las personas se originan por el incumplimiento de una obligación por parte de una de ellas, bien en forma intencional o no. Por lo tanto, el fin de la justicia es la definición del cumplimiento o incumplimiento de una obligación.

Ninguna persona puede ser sancionada o compelida a hacer algo, o declarada culpable de algún hecho, si no existe una ley o una declaración de ella misma según la cual esté obligada a hacer o a responder por su inactividad u omisión. En esta forma se garantiza que el juicio y la sentencia sean objetivos, pues el juez debe en cada caso verificar la existencia de la obligación y su cumplimiento o incumplimiento por las partes en conflicto.

La Constitución Política de 1991 dedica el título VIII a la reglamentación de la rama judicial, que abarca los artículos 234 a 257. En ellos se desarrollan tres grandes temas: los principios generales a los cuales está sometido el ejercicio de esta función; las diferentes clases de jurisdicciones o justicias que pueden ser instituidas por la ley, y la organización de la rama judicial, de la cual se ha encargado al Consejo Superior de la Judicatura.



Primeros magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo nombrados por la Corte Suprema de Justicia: Miguel Abadía Méndez, Diego Mendoza Pérez, Luis F. Rosales, Juan Francisco Mantilla, Próspero Márquez, Daniel J. Reyes, Alejandro García, Agustín A. Jiménez, Manuel Jiménez López, Nicasio Anzola. "El Gráfico" No. 176, marzo 21 de 1914.

Principios de la justicia

Los tres primeros artículos del título VIII están dedicados a consagrar los principios generales a los cuales está sometido el ejercicio de la función judicial en Colombia. Los artículos restantes de este título contienen los requisitos para ser elegido magistrado en las más altas cortes de la rama judicial.

a) La administración de justicia es una función pública. La primera gran definición sobre la rama judicial es calificarla como una función pública. Función pública es el ejercicio de las atribuciones del Estado, que son entregadas a las diferentes instituciones políticas creadas en la Constitución. En consecuencia, al funcionamiento de la rama judicial, así como a sus funcionarios, se les aplica el conjunto de normas establecidas por la Constitución a partir del artículo 122, dentro de las cuales cabe recordar la sujeción permanente a la ley, la responsabilidad en el ejercicio de las funciones, el principio de la carrera en la selección y ascensos de los funcionarios, y el régimen de prohibiciones e incompatibilidades.

Durante mucho tiempo la administración de justicia fue definida como "servicio público", con el fin de mostrar la importancia que para el mantenimiento del Estado constituye el buen desarrollo de sus funciones, terminología que varió en la actual Constitución. Se prefirió el término "función" al de "servicio", buscando diferenciar las reglas que cobijan las actividades estatales de los servicios públicos, que pueden ser prestados también por los particulares, bajo reglas de derecho distintas de las establecidas para el Estado.

b) Independencia. Una de las principales características de la rama judicial es la independencia. Independencia de las otras ramas del poder público y de los grupos económicos y de presión. La rama judicial sirve de contrapeso a los actos de los otros dos poderes; además, es garantía principalísima de las libertades públicas, pues en general sólo la rama judicial puede definir la privación de la libertad de los ciudadanos, cuando están siendo investigados o han sido condenados por cometer algún delito. La antigua institución del *habeas corpus*, arrancada del absolutismo monárquico, muestra el peligro de una justicia dependiente de las otras ramas del poder.

Desde un punto de vista histórico, es conveniente recordar que en la Constitución de 1886 el Congreso nombraba los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, y durante mucho tiempo esto se consideró como una intromisión ilegítima de esta rama en la justicia. Sólo en 1957, con el plebiscito, se obtuvo la total autonomía en este punto, al consagrarse la cooptación para el nombramiento de los magistrados de las altas corporaciones judiciales.

c) Prohibición de la justicia secreta y *ad-hoc*. Otro de los principios fundamentales del artículo 228 de la Constitución Política es la consagración de que la justicia debe ser pública y permanente, con las excepciones que establezca la ley.

La ley debe ser general, impersonal y abstracta; por lo tanto, la prohibición de una justicia *ad-hoc* o secreta es una consecuencia de la generalidad de la ley. No puede crearse un juez para decidir un delito particular, ni tampoco ocultarse las pruebas o las decisiones que adopten los jueces en el ejercicio de sus funciones. Los jue-

ces pueden ser especializados en ciertas áreas o materias del derecho, mas no pueden ser escogidos únicamente para el caso que van a fallar. Quizás la única excepción a esta regla es la de los tribunales de arbitramento, en los cuales las partes en conflicto deciden constituir un tribunal especialísimo, cuyo único objeto es fallar su conflicto. Esta excepción se justifica, pues no se trata de que el Estado escoja el juez que favorezca a una de las partes, sino que son estas mismas quienes de común acuerdo deciden acudir a esta forma de justicia especial, sin que se viole el debido proceso o exista una parte en condiciones de superioridad frente a la otra.

d) Prevalencia del derecho sustancial. La consagración del principio de la prevalencia del derecho sustancial significa que, sin violar el derecho de defensa, los jueces deben buscar siempre definir el litigio o el conflicto que les es sometido, en vez de abstenerse de hacerlo por cuestiones de simple ritualidad procedimental. Es la vieja distinción entre derecho sustancial, que es el que consagra los derechos de las personas, y derecho adjetivo, que contiene los procedimientos por los cuales estos derechos pueden ser exigidos, en caso de que alguien los desconozca o incumpla sus obligaciones.

e) Cumplimiento de los términos. El artículo 228 de la Constitución Política consagra como principio constitucional que «los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado». Esto implica recordarles a los jueces que la administración de justicia en forma lenta no es justicia. Si la definición de un problema tarda cinco o más años, todas las partes en litigio, el Estado y la sociedad, resultan lesionados.

f) Funcionamiento desconcentrado y autónomo. El último de los principios consagrados por el artículo 228 de la Carta expresa que el funcionamiento de la administración de justicia será «desconcentrado y autónomo».

La desconcentración significa romper el centralismo que ha aquejado la estructura altamente jerarquizada y centralizada de la rama jurisdiccional. Mucho más que la rama ejecutiva, la judicial ha sido centralista, pues las altas cortes funcionan en Bogotá y casi todos los procesos importantes se deciden finalmente en esta ciudad. A esto hay que agregar que Bogotá es la sede de los otros poderes nacionales que emiten el derecho aplicable



Miembros de la Corte Suprema de Justicia, instalada en mayo de 1915: Germán D. Pardo, Manuel José Angarita, Juan Nepomuceno Méndez, Tancredo Nannetti, Augusto N. Samper, Marceliano Pulido, José Manuel Arango, Bartolomé Rodríguez, José Gnecco Laborde. Mosaico de "El Gráfico", No. 233, mayo de 1915.

por los jueces, lo que acrecienta su dependencia frente a la capital.

En cuanto al término autónomo, debe entenderse que la actual Constitución sustrajo de la rama ejecutiva el manejo administrativo y presupuestal del poder judicial. Considerada por siempre como la "cenicienta del presupuesto nacional", la rama judicial adquiere autonomía y debe administrar sus propios recursos económicos y administrativos. Posee el manejo de su personal, de su presupuesto, de los suministros y de todos los apoyos logísticos propios para su buen funcionamiento.

g) Garantía del acceso a la justicia. El artículo 229 de la Constitución Política consagra una garantía a todas las personas: el acceso a la administración de justicia. Agrega que la ley dispondrá los casos en los cuales se puede acudir a ella sin ser abogado.

h) Fuentes del derecho. El artículo 230 de la Constitución establece una innovación frente a la anterior Carta Política, al consagrar las fuentes del derecho y su validez frente a la solución de los conflictos que deben resolver los jueces. La norma dice: «Los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial».

Según esta norma, la única fuente de los derechos y obligaciones de los particulares es la ley escrita expedida por el Congreso de la República, y a ella y sólo a ella están sometidos los jueces al expedir sus sentencias. Como simples criterios auxiliares califica la norma a las otras fuentes del derecho de carácter formal. Esta reforma es muy importante, pues en más de una ocasión los jueces van creando verdaderas instituciones jurídicas al margen de la ley, posibilidad que queda hoy limitada por mandato constitucional.

Requisitos para ocupar las más altas magistraturas

A continuación de los principios que inspiran las sentencias de los jueces, el primer capítulo del título VII de la Constitución se dedica a establecer las requisitos para ocupar las más altas magistraturas en la rama judicial, y a definir su forma de selección.

El artículo 232 de la Carta consagra las condiciones para ser magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado:

a) Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.

b) Ser abogado.

c) No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

d) Haber desempeñado durante diez años cargos en la rama judicial o en el ministerio público, o haber ejercido con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

e) No se requiere hacer parte de la carrera judicial.

f) No existe edad mínima.

Los artículos 231 y 233 de la Constitución Política establecen la forma de selección y el período de los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. En cuanto al período, se les fijó en ocho años. La Constitución anterior les permitía ejercer su cargo hasta la edad de retiro forzoso, fijada por la ley en 65 años.

La elección de los magistrados de estas corporaciones judiciales se hace por una cooptación restringida, pues cada uno de estos cuerpos debe elegir al magistrado faltante de una terna que envía el Consejo Superior de la Judicatura, entidad encargada de la



Maqueta del nuevo Palacio de Justicia, proyecto del arquitecto Roberto Londoño Domínguez.

selección del personal y la administración de la carrera judicial, según la actual Constitución.

Estructura de la rama judicial

En la Constitución Nacional existen dos aspectos fundamentales a partir de los cuales se estructura la rama judicial: la división en jurisdicciones y su organización jerárquica. En cuanto a la división en distintas jurisdicciones, la Constitución establece: la ordinaria, la contencioso administrativa, la constitucional, las especiales y la Fiscalía General de la Nación. Al reglamentarlas la Carta instituye para cada una un máximo tribunal, que se encuentra en la cúspide de la jerarquía judicial, lo cual, complementado con el principio de las dos instancias consagrado en el artículo 31 de la Carta, le imprime a la justicia un marcado carácter piramidal.

Por último, en los artículos 254 a 257 la Constitución Política reglamenta el Consejo Superior de la Judicatura, entidad encargada de administrar y estructurar conforme a la ley la rama judicial.

División en jurisdicciones

En los capítulos 2 a 5 del título VIII, la Constitución organiza las diferentes jurisdicciones en las cuales divide la rama judicial del poder público. Por jurisdicción entendemos el conjunto de conflictos que está en capacidad de conocer y decidir un sector de la rama judicial, según la clase de relación interpersonal que haya dado origen al litigio. Por ejemplo, la de familia dirime los juicios originados en las relaciones de familia y parentesco, y lo referente a sucesiones, divorcios, separaciones y filiaciones.

La división en jurisdicciones no es arbitraria, responde por lo general a la forma como el legislador reglamenta las relaciones entre las personas, creando las distintas ramas del derecho. Legisla, por ejemplo, en forma especial y en un código, las relaciones jurídicas existentes entre patronos y trabajadores; así se va generando una rama independiente del derecho llamada "laboral", que se ocupa de estudiar juiciosamente el conjunto de leyes que organizan estas relaciones, y a ella corresponde una jurisdicción, como consecuencia de la propia especialización de la materia.

De esta forma se produce un resultado desde el punto de vista organizativo, la especialización de los jueces en un área del derecho y de las relaciones sociales, que debe permitir una mayor agilidad y certeza en la solución de los conflictos. La burocracia estatal resulta favorecida con esta especialización del personal que presta el servicio público de justicia.

a) Jurisdicción ordinaria

El capítulo 2 del título VIII de la Carta instituye la primera división dentro de la rama judicial, denominada jurisdicción ordinaria. Esta jurisdicción conoce y decide las controversias que se susciten entre las personas, salvo aquellas que expresamente estén asignadas a otra jurisdicción. Se trata de definir una jurisdicción ordinaria por oposición a las jurisdicciones especiales, que serían todas las demás.

Conforme al artículo 234, en la cúspide de esta jurisdicción se encuentra la Corte Suprema de Justicia, máximo órgano judicial del país, bajo cuya regencia deben aplicar el derecho todos los jueces de la República. La Constitución le asigna la función de ser un tribunal de casación, indicando con ello que no es un juez más del sistema judicial, sino que se ocupa de controlar la legalidad de las sentencias, armonizando la interpretación del derecho y la jurisprudencia. Por casación debemos entender el fallo que dicta la Corte Suprema de Justicia, en el cual define si una sentencia ha violado la ley.

A más de ser el tribunal de casación, la Constitución otorga a la Corte Suprema de Justifica la función de juzgar al presidente de la República, o a quien haga sus veces, así como a los altos funcionarios del Estado, pues no es lógico que un alto funcionario sea juzgado por un juez jerárquicamente inferior a la categoría del funcionario procesado.

Dentro de la jurisdicción ordinaria, la ley expedida por el Congreso puede, a su turno, crear diferentes jurisdicciones que hacen parte de la misma, según las especialidades de la legislación y la necesidad de dedicar un cuerpo de jueces y funcionarios exclusivamente a un tipo especial de conflictos. Esta división debe hacerla el legislador a través de una ley estatutaria de las reguladas por el artículo 152 de la Constitución Política.

La legislación actual, expedida al amparo de la antigua Constitución, consagra las siguientes jurisdicciones dentro de la ordinaria:

– Jurisdicción civil: es común a todos los litigios que no se encuentren asignados a ninguna otra jurisdicción. Históricamente fue la primera, al lado de la jurisdicción penal; todas las demás se han ido desmembrando de ésta, en la medida en que las diferentes ramas del derecho han sido especializaciones del derecho civil. En general, puede decirse que la reglamentación que se aplica por parte de esta clase de jueces es el Código Civil. Sin embargo, aplican también las leyes comerciales y, en algunos casos, las agrarias, al no haberse puesto en práctica la legislación que creó estas jurisdicciones.

– Jurisdicción de familia: desmembrada de la jurisdicción civil y habiendo sido creada inicialmente como una justicia dedicada a la protección de los menores de edad, la actual jurisdicción de familia es la encargada de decidir los conflictos que se susciten entre los particulares con ocasión de las relaciones de familia y de parentesco. Así, conoce lo referente a los procesos sobre filiación, paterni-

dad, alimentos, separaciones, divorcios, sucesiones.

– Jurisdicción agraria: creada por la reforma judicial de 1989, esta novísima jurisdicción tiene como finalidad solucionar los conflictos que surjan entre particulares en lo referente a la propiedad, la posesión y la tenencia de fundos rurales.

– Jurisdicción comercial: una de las aspiraciones del gremio de los comerciantes fue tener una jurisdicción especializada, que resolviera los litigios que surgían con ocasión del ejercicio de la profesión mercantil. Sin embargo, autorizada por la Carta anterior, sólo en 1989 se permitió especializar en algunas ciudades ciertos jueces civiles del circuito en la solución de los litigios comerciales. Esta reforma no se llevó a la práctica, y de los conflictos que surjan entre comerciantes sigue conociendo la justicia ordinaria, compuesta por los jueces civiles.

– Jurisdicción laboral: se originó en las leyes de intervención en materia social que fueron regulando las relaciones entre capital y trabajo, inspiradas inicialmente por la doctrina social católica durante la Hegemonía Conservadora, y luego con una inspiración socialista. Es la encargada de definir los conflictos individuales que surjan entre los patronos y los trabajadores. Al igual que las otras jurisdicciones fue desprendida de la civil, en la medida en que se le dio una autonomía al contrato de trabajo y sus consecuencias jurídicas, tales como formas de terminación, prestaciones sociales, etc. Cuando esta relación dejó de ser regulada por el Código Civil, con su contrato de arrendamiento de servicios, pasó a la legislación actual, contenida en el Código Sustantivo del Trabajo.

– Jurisdicción penal: es el último campo en que se ha dividido la jurisdicción ordinaria. Se ha estructurado en torno del derecho penal, y es la encargada de imponer las penas y sanciones contempladas fundamentalmente en el Código Penal.

La legislación penal se caracteriza por preservar los valores fundamentales de la sociedad, que hacen posible la convivencia y la supervivencia de la organización política. Estos valores son transformados en derechos fundamentales de las personas, los cuales son protegidos y garantizados por la ley penal.

Se trata, entonces, de un conflicto entre la sociedad, amenazada por la violación de los valores fundamentales, y el delincuente que atenta en su contra. Por esta razón no hay partes como las que existen en las otras jurisdicciones, en las cuales son dos personas enfrentadas para obtener una pretensión diferente. En este caso el Estado, como representante de la sociedad, acusa a una persona haciéndola responder por los delitos cometidos, pues con su acción ha atentado contra toda la organización social.



Posesión de los magistrados de la segunda Corte Constitucional ante el presidente César Gaviria: Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, José Gregorio Hernández, Fabio Morandias y Eduardo Cifuentes Muñoz, marzo 1 de 1993. Fotografía de Juan C. Franco, Casa de Nariño, Bogotá.

b) Jurisdicción contencioso administrativa

El tercer capítulo del título VIII de la Constitución instituye y reglamenta la jurisdicción contencioso administrativa. Está encaminada a definir los conflictos que surjan entre los particulares y el Estado, cualquiera que sea la actividad que se desarrolle; se exceptúa el control de la constitucionalidad de las leyes, asignado a la jurisdicción constitucional.

El artículo 237 de la Carta atribuye la primera función al Consejo de Estado, señalando que conoce de la nulidad de los decretos que dicte el gobierno por violación de la ley. Como la ley tiene una jerarquía superior a los decretos del gobierno, éste no puede ejercer la potestad reglamentaria variando el contenido de la misma; si lo hace, cualquier persona puede acudir ante el Consejo de Estado a pedir su nulidad, alegando la primacía de la voluntad del legislador sobre la del gobierno. En ejercicio de su función contenciosa, esta jurisdicción puede suspender provisionalmente los actos expedidos por la administración, con el fin de que no causen perjuicios a las personas con su ilegalidad, tal como lo establece el artículo 238 de la Constitución Política.

El Consejo de Estado, además de estas funciones judiciales, es un cuerpo consultivo del gobierno y para este efecto posee una sala especializada.

c) Jurisdicción constitucional

El artículo 241 de la Constitución Política define la jurisdicción constitucional en estos términos: «A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución». La función de esta jurisdicción es evitar que el legislador, al expedir las normas jurídicas, se exceda y viole las libertades y los derechos individuales, atentando contra la integridad de la Carta Fundamental.

La Corte Constitucional dirime los conflictos surgidos entre las leyes y la Constitución, otorgándole la primacía debida a la Constitución sobre la voluntad del legislador. Para ejercer esta atribución, la Corte compara dos normas jurídicas: la constitucional y la legal; si hay discrepancia entre ellas, o la ley restringe o suprime el ejercicio legítimo de un derecho, o en su expedición se pretermitieron los ritos y procedimientos propios de su creación, debe declararla inconstitucional. La declaración de inconstitucionalidad, llamada también "inexequibilidad" por la Carta, significa que la ley no puede aplicarse en adelante, puesto que prima la norma constitucional. Este fallo hace tránsito a cosa

juzgada, lo que significa, en primer lugar, que es definitivo, es decir, no existe forma de desconocer sus efectos; en segundo lugar, significa que tiene efectos sobre todas las personas residentes en nuestro país, de manera que nadie puede aplicar la ley inconstitucional; y por último, conforme al artículo 234 de la Constitución, ninguna autoridad puede reproducir el contenido material de las normas inconstitucionales.

Todo ciudadano puede demandar ante la Corte Constitucional una norma legal, si considera que ésta viola la Constitución. A esta posibilidad se la llama "acción pública", para denotar que cualquier ciudadano colombiano puede acudir ante la Corte Constitucional a pedir que declare una ley inconstitucional. Se trata de un derecho político, y como tal está reservado a los ciudadanos, que en esta forma participan en el control al poder legislativo.

La Corte Constitucional conoce de las demandas contra las leyes expedidas por el Congreso, así como también de los decretos dictados por el gobierno, en los cuales ejerza la función legislativa. Tales son los decretos con fuerza de ley de que trata el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución, mejor conocidos como decretos-leyes, y de los que dicte con ocasión de los estados de excepción. En cuanto a la reforma de la Constitución, la Corte sólo puede conocer de las acciones públicas en las cuales se demandan sus reformas, pero sólo por haber sido expedidas sin respetar los procedimientos para adoptarlas.

Es interesante anotar que a la Corte Constitucional le corresponde también revisar las sentencias expedidas por las otras jurisdicciones al decidir sobre las tutelas propuestas por violación de las libertades fundamentales. La finalidad de esta revisión es armonizar la jurisprudencia en materia de garantías y libertades individuales.

d) Jurisdicciones especiales

La Constitución, en el capítulo 5 del título VIII, contempla la creación de dos tipos de «jurisdicción especial». La primera es la de los indígenas, y la segunda la de los jueces de paz de elección popular.

e) Fiscalía General de la Nación

Como una parte de la rama judicial, la Constitución de 1991 creó la Fiscalía General de la Nación. A ella le corresponde «de oficio o mediante denuncia o querella, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes», según lo establece el encabezamiento del artículo 250 de la Carta Fundamental. Son dos las funciones básicas de la Fiscalía: investigar los delitos, y acusar ante los jueces a los presuntos delincuentes para que sean juzgados conforme a la ley.

Los constituyentes de 1991 variaron por completo el esquema de la investigación de los delitos y de la justicia penal. Así se creó este organismo especializado en investigación criminal, buscando concentrar los esfuerzos del Estado en esta actividad. Se separó esta función de la rama ejecutiva, en la que antes se radicaba la función investigativa de los delitos. Se dotó a la Fiscalía General de la Nación de los mecanismos propios para la investigación, al dirigir la policía judicial, y por último, se le otorgó autonomía administrativa y presupuestal.

Consejo Superior de la Judicatura

Con el fin de darle autonomía a la rama judicial y de asegurar su funcionamiento independiente, la Constitución Política creó, en el capítulo séptimo del título VIII, el Consejo Superior de la Judicatura. Está compuesto por dos salas: la Sala Administrativa, encargada de gerenciar la rama judicial, y la Sala Disciplinaria, encargada de sancionar a los funcionarios judiciales. Para la administración, la Constitución permite la creación de consejos seccionales de la judicatura, con el fin de desconcentrar las funciones asignadas en la Constitución.

Desde un punto de vista práctico, se buscó con la creación de este organismo dar mayor eficiencia a la justicia, separándola del Ejecutivo, pues se considera ineficiente la manera como había sido administrado el poder judicial. Anteriormente existía la Dirección de la Carrera Judicial, dependiente del Ministerio de Justicia, el cual administraba el presupuesto y los pagos de los funcionarios. La logística de la carrera estaba manejada por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, dependiente del mismo ministerio, el cual adolecía de un excesivo centralismo.

El poder que la Constitución otorgó al Consejo Superior de la Judicatura es inmenso. Además de administrar la totalidad del presupuesto de la rama judicial, de gerenciar la carrera judicial, de elaborar las ternas para la selección de los magistrados y jueces de la República y de imponer las sanciones, se le concedieron una serie de funciones tradicionalmente asignadas a la ley. Al otorgarle estas funciones se presenta un fenómeno de "deslegalización" de ciertas competencias, pues lo que antes era reservado a la ley, en la actualidad le ha sido asignado al Consejo Superior de la Judicatura, que ejercerá esas funciones de conformidad con la ley estatutaria reguladora de la administración de justicia.

Las funciones que fueron deslegalizadas son las siguientes:

– Fijar la división del territorio nacional para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los juzgados.

– Crear, suprimir, fusionar y trasladar los cargos en la administración de justicia.

– Dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia, y la regulación de los trámites judiciales en lo no previsto por el legislador.

Bibliografía

Pensadores clásicos que trataron la tridivisión del poder

ARISTÓTELES. *La política (Politeia).*
LOCKE, JOHN. *Dos ensayos sobre el gobierno civil.*
MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes.*

Bibliografía general

NARANJO, VLADIMIRO. *Teoría constitucional e Instituciones políticas.* Bogotá, Temis, 1990.
PALACIOS MEJÍA, HUGO. *Teoría del Estado.* 2ª ed. Bogotá, Temis, 1980.
ROZO ACUÑA, EDUARDO. *Introducción a las instituciones políticas.* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1992.
VIDAL PERDOMO, JAIME. *Derecho Constitucional General.* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1992.

Estructura del poder, Constitución 1991

HENAO HIDRÓN, JAVIER. *Panorama del Derecho Constitucional Colombiano.* Bogotá, Temis, 1992.
LLERAS DE LA FUENTE, CARLOS; GUSTAVO ADOLFO ARENAS; JUAN MANUEL CHARRY y AUGUSTO HERNÁNDEZ. *Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia.* Bogotá, Cámara de Comercio, 1992.
RODRÍGUEZ, LIBARDO. *Nueva estructura del poder público en Colombia.* Bogotá, Temis, 1992.
SÁCHICA, LUIS CARLOS. *Nuevo Constitucionalismo Colombiano.* Bogotá, Temis, 1992.
TAFUR GÁLVIS, ALVARO. *La Constitución de 1991 y la modernización del Estado.* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1993.

Los Ministerios. Estructura y funciones

Enrique Arboleda Perdomo

MINISTERIO DE AGRICULTURA

Creado por ley 25 de 1913 como Ministerio de Agricultura y Comercio. El decreto 3692 de 1950 modificó su denominación por la de Ministerio de Agricultura. El decreto 501 de 1989 estableció su estructura orgánica.

Funciones

–Participar en la definición de la política macroeconómica y en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, tendiente al crecimiento económico de los sectores agropecuario e ictiológico.

–Formular el plan agropecuario e ictiológico de mediano y largo plazos.

–Elaborar programas globales de producción, financiamiento y distribución de productos agropecuarios e ictiológicos, así como coordinar y evaluar su ejecución.

–Controlar el funcionamiento de las cooperativas agropecuarias en lo relativo a la comercialización de productos.

–Determinar la política de precios de los productos e insumos agropecuarios.

–Fomentar y apoyar las organizaciones gremiales agropecuarias y las asociaciones campesinas, así como la cooperación entre éstas y los organismos públicos del sector.

Estructura

1. Despacho del Ministro. Orienta y dirige la formulación de los planes, programas y proyectos de desarrollo del sector. Ejerce el control de tutela sobre los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta vinculadas a su despacho. Presenta al Departamento Nacional de Planeación los planes y programas del sector para incorporarlos al Plan General de Desarrollo. Ejerce otras funciones señaladas por la Constitución, las leyes y el decreto-ley 1050 de 1968.

2. Despacho del Viceministro. Ejerce funciones atribuidas por el artículo 13 del decreto-ley 1050 de 1968.

3. Secretaría General. Asegura la orientación técnica y la continuidad en la prestación de los servicios y ejecución de los programas del ministerio. Ejerce otras funciones atribuidas por el artículo 14 del decreto-ley 1050 de 1968.

4. Dirección General de Comercialización. Define la política general de comercialización, sus instrumentos y estrategias, así como los indicadores que permitan medir logros y resultados en la ejecución de los planes y programas en materia de su competencia. Propone modificaciones a los aranceles que graven las importaciones de bienes, productos e insumos relacionados con el desarrollo del sector agropecuario. Realiza estudios y formula propuestas en relación con el manejo de la política internacional sobre comercialización de productos agropecuarios. Propone modificaciones a los aranceles que graven las importaciones de bienes de capital.

5. Dirección General de Producción. Emite concepto técnico y hace recomendaciones a la Dirección General de Finanzas y Presupuesto, sobre los informes de ejecución presupuestal de programas relacionados con la producción agropecuaria y piscícola. Define la política general de producción, sus instrumentos y estrategias en coordinación con la Dirección General de Planificación. Presenta análisis del comportamiento y proyectos de decisión sobre el manejo de aspectos e instrumentos de la política de producción. Presenta al Comité de Gabinete del ministerio, análisis del comportamiento y proyectos de decisión sobre el manejo de instrumentos de política de producción agropecuaria y piscícola.

6. Dirección General de Finanzas y Presupuesto. Define la política de financiación del plan sectorial. Cuantifica los fondos necesarios para la puesta en marcha del plan. Elabora la programación del gasto público sectorial en colaboración con las entidades adscritas y vinculadas bajo la orientación de la Dirección General de Planificación. Evalúa y controla periódicamente la ejecución del presupuesto sectorial. Estudia el programa de ingresos del gasto público nacional.

7. Dirección General de Planificación Sectorial. Define, dirige y orienta el destino del modelo de interrelación del sector con el resto de la economía, así como el diseño del modelo económico y matemático que simule el comportamiento del sector a corto, mediano y largo plazos. Define los objetivos del sector de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo. Formula la política de manejo del instrumento de crédito como estímulo a la dinámica del sector.

Organismos adscritos

–Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).

–Fondo de Desarrollo Rural Integrado (Fondo DRI).

–Fondo Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA).

–Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT).

–Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

–Instituto Nacional de Pesca y Agricultura.

Organismos vinculados

a) Empresas industriales y comerciales del Estado

–Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA).

–Bancos Cafetero y Ganadero.

b) Sociedades de economía mixta

–Empresa Colombiana de Productos Veterinarios (VECOL S.A.).

–Almacenes Generales de Depósito de la Caja Agraria, Idema, Banco Ganadero (ALMAGRO S.A.).

–Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

–Corporación Financiera de Fomento Agropecuario y de Exportaciones (COFIAGRO).

–Corporación Financiera de Fomentò Pesquero (CORFIPESCA).

–Empresa de Comercialización de Productos Perecederos (EMCOMPER S.A).

–Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR

Creado por ley 7 de 1991 y organizado por decreto 2350 del mismo año. Al Ministerio de Comercio Exterior se trasladaron las funciones ejercidas por el Ministerio de Desarrollo Económico en materia de comercio exterior, zonas francas y comercio internacional. Las entidades que pertenecen al sector de comercio exterior ejercen sus funciones de acuerdo con la política formulada por este ministerio, y con los lineamientos y política trazados por el Consejo Superior de Comercio Exterior.

Funciones

–Dirigir, coordinar, ejecutar y vigilar la política exterior de bienes, servicios y tecnología, de acuerdo con los planes de desarrollo económico y social y, así mismo, garantizar su ejecución.

–Evaluar y formular la política del gobierno en lo relacionado con la prevención y corrección de prácticas desleales, restrictivas y lesivas del comercio exterior, que afecten la producción nacional ya sea directa o indirectamente.

–Determinar el alcance de los acuerdos comerciales internacionales e interpretar las disposiciones existentes respecto a los aranceles y al comercio exterior.

–Garantizar las condiciones indispensables para la promoción y crecimiento del sector externo, así como promover las relaciones comerciales de Colombia con el exterior.

–Adelantar negociaciones sobre acuerdos comerciales, así como representar al país en los foros y organismos internacionales vinculados a estas materias.

–Preparar y aplicar normas sobre la existencia y funcionamiento de las zonas francas, zonas fronterizas y de los sistemas especiales de importación y exportación.

–Proponer al Consejo Superior de Comercio Exterior lineamientos de la política aduanera y arancelaria.

Estructura

1. Despacho del Ministro. Formula y dirige la política de comercio exterior y los planes y programas de comercio exterior, de acuerdo con la recomendación del Consejo Superior de Comercio Exterior. Representa al país en calidad de plenipotenciario ante la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Expide la resolución de declaración de desarrollo de las zonas francas privadas. Formula la política de promoción de exportaciones, de conformidad con la recomendación del Consejo Superior de Comercio Exterior y del Banco de Comercio Exterior. Refrenda los actos del presidente de la República en cuanto a la reglamentación de esta materia. Revisa y aprueba el presupuesto de inversión y funcionamiento del ministerio y las entidades del sector de comercio exterior y vigila su ejecución. Ejerce otras funciones establecidas por la Constitución y el decreto-ley 1050 de 1968, y asignadas por el presidente de la República.

2. Despacho del Viceministro. Nombrado por el presidente de la República. Representa al país en las juntas directivas y en las actividades oficiales, así como en las negociaciones internacionales, cuando el ministro le delega tal función. Coordina las relaciones del ministerio con las demás entidades públicas para la adecuada ejecución de las políticas y los planes en este campo. Asiste al ministro en sus relaciones con el Congreso, y vigila y tramita los proyectos de ley relacionados con el sector. Dirige y prepara los informes relativos al desarrollo de las políticas, planes y programas de comercio exterior que deba presentar el ministerio. Ejerce otras funciones establecidas por el artículo 13 del decreto-ley 1050 de 1968.

3. Secretaría General. Refrenda con su firma y notifica en los términos legales los actos administrativos del ministro. Vela por el cumplimiento de las leyes orgánicas del ministerio, así como por los trámites y procedimientos administrativos internos del ministerio. Elabora y tramita los decretos, resoluciones y contratos que deban someterse a la firma del ministro. Coordina la ejecución del proyecto anual de presupuesto del ministerio.

4. Dirección General de Programación, Coordinación y Política de Comercio Exterior. Realiza estudios en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y entidades sectoriales competentes, relacionados con aspectos del sector externo del Plan Nacional de Desarrollo. Prepara estudios dirigidos a los organismos competentes, analizando la incidencia de la política cambiaria, monetaria, fiscal, crediticia y sectorial sobre el comercio exterior.

5. Dirección General para el Desarrollo de Intercambio. Recomienda las políticas para el manejo de instrumentos de promoción de exportaciones. Realiza estudios en coordinación con las entidades competentes para que el ministro presente a consideración del Consejo Superior de Comercio Exterior, la política integral de puertos, transporte de bienes y otros servicios al comercio exterior. Mantiene relaciones con las cámaras de comercio colombianas y con las cámaras de comercio binacionales.

6. Dirección General de Negociaciones. Diseña los programas de política comercial de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, en coordinación con el comité sectorial de negociaciones. Presenta, en coordinación con la Dirección General de Programación, Coordinación y Política de Comercio Exterior, propuestas en lo atinente a la posición de Colombia en las negociaciones comerciales con otros países y ante organismos y foros internacionales de comercio.

Organismos adscritos

–Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX).

–Zonas Francas Públicas.

Organismos vinculados

–Banco de Comercio Exterior: sociedad de economía mixta encargada de desarrollar funciones tendientes al desarrollo de las exportaciones, a través de las agregadurías comerciales en el exterior, independientes de las embajadas colombianas.

MINISTERIO DE COMUNICACIONES

Creado por ley 31 de 1923 como Ministerio de Correos y Telégrafos. El decreto 259 de 1953 cambió su denominación por la de Ministerio de Comunicaciones.

Funciones

–Formular y adoptar la política general del sector, que debe ser ejecutada por los organismos que lo conforman.

–Coordinar los servicios que presten las entidades que conforman el sector, según su ámbito de competencia.

–Decretar las normas y reglamentos que regulan el funcionamiento del sector.

–Autorizar el establecimiento, explotación y uso en el país de las redes y servicios de telecomunicaciones nacionales e internacionales.

–Vigilar, inspeccionar y controlar los servicios de comunicaciones cuando la ley así lo ha establecido.

–Fijar políticas tendientes al fomento y desarrollo de la investigación, la tecnología y la industria nacional en este sector.

–Otras funciones asignadas por el decreto-ley 1050 de 1968.

Estructura

1. Despacho del Ministro. Traza las políticas, y dirige y orienta la formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo del sector. Coordina y orienta a las entidades del sector y vela para que cumplan las normas legales y reglamentarias pertinentes. Evalúa los resultados de la gestión de las entidades adscritas, así como la gestión del ministerio. Ejerce otras funciones asignadas por la Constitución y las leyes.

2. Despacho del Viceministro. Coordina las funciones de las direcciones generales del ministerio, bajo la dirección del ministro. Vigila el cumplimiento de los programas y las políticas trazadas por el ministerio. Ejerce otras funciones señaladas por el decreto-ley 1050 de 1968.

3. Secretaría General. Coordina las actividades administrativa, presupuestal, financiera y jurídica del ministerio. Coordina la elaboración del presupuesto del ministerio, así como los planes y programas de adquisición, suministro y mantenimiento de los bienes y servicios requeridos por el ministerio. Ejerce otras funciones delegadas por el ministro, de acuerdo con la naturaleza del cargo, o señaladas por la ley.

4. Dirección General de Planeación Sectorial. Conceptúa sobre los planes, programas y proyectos de ampliación de las redes y servicios de telecomunicaciones y postales, sometidos a consideración del ministerio. Traza políticas de promoción y desarrollo de la investigación, tecnología e industria nacional del sector, coordinadamente con los organismos competentes. Propone y coordina políticas y programas de desarrollo tecnológico y de promoción de la ingeniería y la industria del sector, para incorporarlos al Plan Nacional de Telecomunicaciones. Traza políticas y mecanismos para el cumplimiento de las funciones de comprobación técnica del espectro radioeléctrico, de evaluación y vigilancia de los servicios de telecomunicaciones. Ejerce otras funciones señaladas por el artículo 18 del decreto-ley 1050 de 1968 a las oficinas de planeación.

5. Dirección General de Telecomunicaciones y Asuntos Postales. Supervisa el desarrollo y la operación de las redes de telecomunicaciones de los servicios y de la gestión de frecuencia radioeléctrica. Implementa los índices de gestión, técnicos, financieros y administrativos para las empresas del sector. Lleva a cabo el seguimiento y control de la ejecución de los planes y programas de las entidades adscritas y vinculadas.

6. Dirección General de Comunicación Social. Coordina la elaboración de las políticas, planes y programas concernientes a la comunicación social. Promueve y coordina estudios sobre comunicación social y propone proyectos en este campo a organismos de cooperación nacionales e internacionales. Expide las licencias requeridas para el ejercicio de las telecomunicaciones. Aprueba los criterios genera-

les sobre los cuales se realiza la clasificación de las obras cinematográficas.

Organismos adscritos

–Administración Postal Nacional (ADPOSTAL).

–Caja de Previsión Social de Comunicaciones (CAPRECOM).

–Empresa Nacional de Telecomunicaciones (TELECOM).

–Instituto Nacional de Radio y Televisión (INRAVISION).

Organismo vinculado

–Compañía de Informaciones Audiovisuales, AUDIOVISUALES.

MINISTERIO DE DEFENSA

Creado por ley 7 de 1886 como Ministerio de Guerra. Organizado por decreto 2335 de 1971, modificado por decreto 2218 de 1984.

Funciones

–Contribuir a la formulación y ejecución de la política del gobierno en el campo de la defensa nacional.

–Preparar los proyectos de ley, así como los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que le corresponden al presidente de la República en lo relacionado con la defensa nacional.

–Preparar los programas de inversión y los planes de desarrollo del sector.

Estructura

1. Despacho del Ministro. Nombrado por el presidente de la República, es la primera autoridad técnica y administrativa de este ministerio. Ejerce el mando de las Fuerzas Militares bajo la dirección del presidente de la República, quien es el comandante en jefe de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, de conformidad con el precepto constitucional.

2. Secretaría General. Ejerce la dirección del ministerio, junto con el ministro, el comandante general de las Fuerzas Militares y el director general de la Policía Nacional.

3. Consejo Superior de la Defensa Nacional. Ejerce las funciones establecidas en el decreto 3398 de 1965. Está conformado por los ministros de Gobierno, Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Trabajo y Seguridad Social, Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte, el comandante general de las Fuerzas Militares y el jefe del Estado Mayor Conjunto, quien es el secretario permanente.

4. Fuerzas Militares. Están constituidas por: el Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea. Tienen a su cargo las siguientes funciones, además de las señaladas por el Código de Justicia Penal Militar: conducir las operaciones militares, en calidad de órgano de mando del gobierno; asesorar al presidente de la República, al ministro de la Defensa y al Consejo Superior de la Defensa Nacional en asuntos militares; elaborar los planes concernientes a la defensa nacional, así como la recomendación de las apropiaciones presupuestales para las Fuerzas Militares.

5. Policía Nacional. Está conformada por: la dirección general, los departamentos de Policía, las unidades administrativas y otros organismos. El director general de la Policía ejerce las funciones delegadas por el ministro de la Defensa Nacional, quien tiene a su cargo las funciones de dirección, organización, administración, inspección y vigilancia de la Policía Nacional.

Organismos adscritos

a) Establecimientos públicos

–Cajas de Vivienda Militar, de Retiro de las Fuerzas Militares y de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

–Fondos Rotatorios de la Armada Nacional, del Ejército, de la Fuerza Aérea Colombiana y de la Policía Nacional.

–Hospital Militar Central.

–Club Militar.

–Defensa Civil Colombiana.

–Instituto de Casas Fiscales del Ejército.

b) Unidad administrativa especial

–Universidad Militar "Nueva Granada".

Organismos vinculados

a) Empresas industriales y comerciales del Estado

–Industria Militar.

–Servicio Aéreo a Territorios Nacionales.

–Servicio Naviero Armada República de Colombia.

b) Sociedad de economía mixta

–Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana, CIAL S.A.

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO

Creado por ley 7 de 1886. Reorganizado por decreto 2974 de 1968, que modificó su denominación por la de Ministerio de Desarrollo Económico. Reestructurado por ley 81 de 1988 y por decreto 568 de 1992.

Funciones

Siguiendo los lineamientos trazados por el Consejo Superior de Política Económica y Social (CONPES), el Ministerio de Desarrollo cumple las siguientes funciones, además de las señaladas por la ley y el gobierno:

–Participar en la formulación de la política económica y social.

–Formular las políticas del gobierno en los ramos de industria, tecnología, comercio interno, turismo, desarrollo urbano y vivienda social.

–Establecer la política de precios y colaborar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la formulación de la política tributaria, en la medida en que ésta incida en las áreas de competencia de este ministerio.

–Participar en la formulación de las políticas cambiaria, monetaria, financiera y de empleo.

–Suscribir los contratos con las empresas que desarrollen o se propongan desarrollar en el país actividades de fabricación y ensamblaje de vehículos automotores.

–Determinar y ejecutar la política del gobierno en materia de control de los monopolios y de prácticas restrictivas del comercio.

Estructura

1. Despacho del Ministro. Nombrado por el presidente de la República. Lleva la vocería del gobierno ante el Congreso Nacional en materia de planeación económica, especialmente en lo referente a las leyes-cuadro de desarrollo económico general. Ejerce otras funciones conferidas por el decreto-ley 1050 de 1968.

2. Despacho del Viceministro. Cumple las funciones propias de este cargo, consagradas en el decreto-ley 1050 de 1968.

3. Secretaría General. Cumple las funciones establecidas para este cargo según el decreto-ley 1050 de 1968.

4. Dirección General de Industria. Prepara planes indicativos y programas de desarrollo del sector industrial en el área de competencia de este ministerio, y promueve la ejecución de éstos. Analiza la incidencia de la política económica para la industria nacional y propone recomendaciones en este aspecto. Estudia la evolución general del sector industrial en todos sus aspectos a nivel nacional e internacional. Programa políticas generales de integración horizontal y vertical de la industria y de ensamble por sectores, en desarrollo de las políticas que se adopten al respecto.

5. Dirección General de Tecnología Industrial. Prepara planes y programas de tecnología industrial, promueve su ejecución y evalúa sus resultados. Estudia la evolución general de la tecnología industrial a nivel nacional e internacional.

6. Dirección General de Comercio Interno. Estudia y promueve el desarrollo del comercio interno, preparando los planes indicativos del sector y evaluando periódicamente sus resultados. Analiza los diferentes factores y problemas estructurales que inciden en la distribución y consumo de bienes y servicios, coordinadamente con las superintendencias adscritas al ministerio y demás entidades que adelanten estudios en este campo.

7. Dirección General de Turismo. Prepara planes indicativos y otros planes y programas de desarrollo del sector turístico, relativos al área de competencia del ministerio, promueve su ejecución y evalúa sus resultados. Analiza la incidencia de la política económica en el sector turístico y promueve recomendaciones al respecto. Estudia la evolución del sector tu-

rístico a nivel nacional e internacional en sus diferentes aspectos.

8. Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda Social. Prepara planes indicativos y otros planes y programas de desarrollo, en materia de desarrollo urbano y vivienda social; promueve su ejecución y evalúa periódicamente sus resultados. Analiza la incidencia de la política económica para la vivienda social y promueve recomendaciones al respecto. Traza políticas que definan condiciones básicas que permitan promover la producción a bajos costos de materiales de construcción, destinadas al desarrollo de los planes y programas de vivienda social.

Organismos adscritos

a) Establecimientos públicos

–Instituto Nacional para la Reforma Urbana (INURBE).

–Fondo Nacional de Ahorro.

–Zonas Francas Industriales y Comerciales de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, Cúcuta, Santa Marta, Urabá, Rionegro y la Zona Franca Industrial y Comercial Manuel Carvajal Sinisterra.

b) Superintendencias de Industria y Comercio y de Sociedades.

Organismos vinculados

a) Empresas industriales y comerciales del Estado

–Corporación Nacional de Turismo.

–Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO).

b) Sociedades de economía mixta

–Artesanías de Colombia S.A.

–Fondo Nacional de Garantías.

–Corporación Ferias y Exposiciones (CORFERIAS).

–Instituto de Fomento Industrial (IFI).

–Corporación Financiera Popular.

–Corporación Financiera del Transporte.

–Instituto de Investigaciones Tecnológicas.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Organizado como Ministerio de Instrucción Pública por ley 7 de 1886, se modificó su denominación por la de Ministerio de Educación Nacional mediante ley 56 de 1927. Reestructurado por ley 24 de 1988.

Funciones

–Establecer políticas sobre educación, cultura, recreación y deporte en el territorio nacional bajo la orientación del presidente de la República.

–Dirigir técnicamente la educación mediante el diseño de programas curriculares en las diferentes modalidades y niveles.

–Elaborar los planes de desarrollo del sector educativo, acordes con el Plan General de Desarrollo Económico y Social; promover y evaluar su cumplimiento.

–Ejercer la inspección y vigilancia de la educación nacional, bajo la dirección del presidente de la República.

–Establecer políticas de desarrollo del personal docente al servicio del Estado.

–Otras funciones señaladas por el artículo 3 del decreto-ley 1050 de 1968.

Estructura

1. Despacho del Ministro. Nombrado por el presidente de la República, además de las funciones que éste le delegue, tiene las siguientes: formula y dirige la política nacional en materia de educación, cultura, recreación y deporte; ejerce bajo la dirección del presidente de la República, la inspección y vigilancia de la educación; revisa y aprueba el presupuesto de inversión y funcionamiento del ministerio y las entidades del sector educativo, y vigila su ejecución; orienta los planes, programas y presupuesto del sector hacia prioridades objetivas.

2. Despacho del Viceministro. Nombrado por el presidente de la República. Asesora al ministro en la formulación de las políticas del sector. Coordina y dirige los proyectos y programas estratégicos del sector educativo. Suple al ministro en sus faltas temporales, y lo representa en los consejos y juntas señaladas. Asiste al ministro en sus relaciones con el Congreso y vigila el trámite de los proyectos de ley relacionados con la educación.

3. Secretaría General. Vela por el cumplimiento de las normas legales orgánicas del ministerio. Refrenda con su firma los actos del ministro. Elabora y tramita los decretos, resoluciones y contratos que deban someterse a la firma del ministro. Atiende los aspectos que se deriven de la prestación del servicio educativo por las regiones, en especial los relacionados con los recursos y la organización administrativa.

4. Secretaría Pedagógica. Dirige y coordina los trabajos de las direcciones de Currículo, Desarrollo Pedagógico y Educación de Adultos, con el fin de asegurar calidades mínimas en la educación. Asegura la transferencia técnica y pedagógica a las regiones; les presta asesoría en investigación, adaptación, prueba curricular y desarrollo pedagógico, a través de los Centros Experimentales Pilotos (CEP).

5. Dirección General de Currículo. Elabora los programas curriculares de los niveles de educación preescolar, básica, primaria, secundaria y media vocacional. Efectúa periódicamente ajustes curriculares. Coordina la evaluación de la calidad de la educación, con el fin de alcanzar los objetivos sociales, económicos y culturales contenidos en los programas. Organiza el diseño del prototipo de los textos tanto para docentes como para los alumnos, de acuerdo con los contenidos curriculares.

6. Dirección General de Desarrollo Pedagógico. Diseña y aplica mecanismos de control de calidad pedagógica. Dirige y coordina la elaboración de programas de capacitación del personal docente, de acuerdo con las necesidades del servicio; y ejerce esta función a nivel regional en coordinación con los Centros Experimentales Pilotos.

7. Dirección General de Educación de Adultos. Establece objetivos para impulsar la educación de adultos y dirige la realización de éstos. Fomenta los programas y actividades de educación de adultos. Impulsa programas de educación no formal, orientando el desarrollo de la educación básica y media vocacional.

8. Dirección General de la Carrera Docente. Establece los procedimientos de selección de personal docente. Organiza el registro de personal del servicio educativo nacional y nacionalizado. Promueve el bienestar de los docentes al servicio del Estado. Atiende los procesos laborales y contencioso administrativos relacionados con las prestaciones sociales, las decisiones de las juntas de escalafón y la facultad nominadora.

9. Dirección General de Ordenamiento y Coordinación Educativa Regional. Mantiene comunicación permanente con las entidades territoriales sobre la ejecución de los planes y programas del sector. Atiende los aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de los Fondos Educativos Regionales (FER), organismos encargados del manejo de los recursos financieros de educación. Ejerce funciones de auditoría administrativa y financiera frente a la educación impartida por las regiones.

10. Dirección General de Construcciones Escolares. Elabora los planes de construcción y dotación escolar. Lleva un inventario de bienes y dotaciones por región. Presta asistencia técnica en la programación y ejecución de construcciones escolares a entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro.

Organismos adscritos

–Centro "Jorge Eliécer Gaitán".

–Colegio de Boyacá.

–Fondo del Ministerio de Educación.

–Instituto Çaro y Cuervo.

–Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA).

–Instituto Colombiano de Cultura Hispánica.

–Instituto Colombiano para la Juventud y el Deporte (COLDEPORTES).

–Instituto Nacional para Ciegos (INCI).

–Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Mariano Ospina Pérez" (ICETEX).

–Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).

–Instituto Nacional para Sordos (INSOR).

–Institutos Politécnicos de Sucre y de Cundinamarca.

–Residencias Femeninas del Ministerio de Educación.

–Colegios Mayores de Antioquia, de Bolívar, del Cauca y de Cundinamarca.

–Colegio Integrado Nacional "Oriente de Caldas".

–Instituto de Educación Técnica Profesional de Desarrollo.

–Institutos Nacionales de Formación Técnica Profesional de Ciénaga, de San Andrés y Providencia y de San Juan del Cesar.

–Instituto Superior de Educación Rural de Pamplona (ISER).

–Instituto Técnico Agrícola (ITA), de Buga.

–Instituto Técnico Central.

–Instituto Técnico Nacional de Comercio "Simón Rodríguez".

–Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional.

–Institutos Tecnológicos "Pascual Bravo" y del Putumayo.

–Unidad Universitaria del Sur de Bogotá.

–Universidades de Caldas, del Cauca, de Córdoba, de la Amazonia, del Pacífico, Pedagógica Nacional, Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Popular del Cesar, Sur Colombiana y Nacional de Colombia.

–Universidades Tecnológicas de los Llanos Orientales, de Pereira y "Diego Luis Córdoba" del Chocó.

MINISTERIO DE GOBIERNO

Creado por ley 7 de 1886. Reorganizado por decreto 126 de 1976. Reestructurado por ley 52 de 1990 y decreto 813 de 1992.

Funciones

–Velar por la conservación del orden público interno, según las directrices trazadas por el presidente de la República.

–Formular en concertación con el presidente de la República políticas tendientes a la consolidación del sistema democrático, el desarrollo político de la nación y la modernización del Estado.

–Formular concertadamente con el presidente de la República las políticas tendientes a la convivencia ciudadana, la rehabilitación y la paz; con este fin velará por el ejercicio de los derechos, libertades y garantías fundamentales de todos los habitantes del territorio colombiano.

–Trazar políticas relacionadas con las comunidades indígenas y velar por sus derechos.

–Coordinar la acción del gobierno nacional en sus relaciones con el Congreso.

–Formular políticas nacionales relacionadas con las entidades territoriales y velar por su debida aplicación.

–Otras funciones señaladas en el decreto-ley 1050 de 1968.

Estructura

1. Despacho del Ministro. Además de las funciones señaladas por la Constitución y las leyes, el ministro de Gobierno fija políticas, dirige y orienta la formulación de los planes, programas y proyectos de desarrollo en este sector, y orienta la gestión de las dependencias del ministerio a su cargo, así como la de las entidades adscritas al mismo.

2. Despacho del Viceministro. Nombrado por el presidente de la República. Coordina las oficinas y direcciones generales dependientes de su despacho. Apoya al ministro en la vigilancia de los proyectos y planes relativos al ministerio. Coordina la oficina de planeación. Ejerce otras funciones previstas en el artículo 13 del decreto-ley 1050 de 1968.

3. Secretaría General. Coordina las labores administrativas de las distintas direcciones generales. Vigila el adecuado funcionamiento del fondo de desarrollo comunal. Preside los comités y comisiones creados para el adecuado funcionamiento interno del ministerio. Ejerce otras funciones señaladas por el decreto-ley 1050 de 1968.

4. Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad. Vela por la debida protección de las minorías raciales y étnicas. Colabora en la formulación de la política gubernamental de apoyo, fomento y promoción de formas de participación de la sociedad civil. Dirige y coordina, conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, la asistencia técnica y económica que se preste a entidades públicas que ejecuten programas de desarrollo de la comunidad a nivel nacional, departamental o municipal.

5. Dirección General de Asuntos Indígenas. Define y somete a la aprobación del ministerio la política en materia indígena, previa concertación con las comunidades. Promueve acciones para que las comunidades indígenas del país sean atendidas debidamente y coordina las acciones que presten las entidades públicas, privadas y extranjeras en desarrollo de los programas indígenas. Ejerce la representación legal ante las autoridades del Estado de los miembros de las comunidades indígenas, en defensa de su integridad, el respeto de su identidad y autonomía cultural, y vela por la integridad de sus territorios.

6. Dirección Nacional para la Atención de Desastres

Organismos adscritos

a) Establecimientos públicos

–Archivo General de la Nación.

–Fondo de Desarrollo Comunal.

b) Unidad administrativa especial

–Dirección Nacional del Derecho de Autor.

MODERNIZACION DEL ESTADO

Reestructuración de ministerios: Defensa Nacional, Obras Públicas y Transporte, Justicia, Hacienda y Crédito Público, Minas y Energía, Trabajo y Seguridad Social.

Reforma de entidades: Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, Instituto Nacional del Transporte (INTRA), Superintendencia de Industria y Comercio, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, DANE, INCORA, ICA, HIMAT, IDEMA, VECOL, Almagrario, Emcoper y Centrales de Abastos.

Supresión de dependencias oficiales: Servicio Naviero Armada República de Colombia (SENARC), Fondo Vial Nacional, Caminos Vecinales, Distritos de Obras, Prosocial, Dirección de Bienestar Social del Departamento Administrativo del Servicio Civil, Fondo Nacional de Bienestar Social y Superintendencia de Control de Cambios.

Fusión de organismos: Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia y Dirección General de Prisiones para crear el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). Administración de Impuestos Nacionales y Dirección Nacional de Aduana para crear la Unidad Administrativa de Impuestos y Aduana. Cambio en la naturaleza jurídica del Instituto de Seguros Sociales, que pasa a empresa comercial e industrial.

Fuente: *El Espectador*, 1992.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Creado por ley 7 de 1886. Reorganizado por decreto 080 de 1976. Reestructurado por decretos 1642 y 1644 de 1991.

Funciones

–Dirigir y desarrollar la política económica y fiscal del Estado.

–Administrar y recaudar los impuestos, rentas, tasas, servicios, multas nacionales y registrar su contabilización.

–Planear, administrar y controlar el sistema público presupuestal del Presupuesto General de la Nación, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las entidades privadas que administren fondos públicos del orden nacional.

–Elaborar el proyecto de ley anual de presupuesto en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y los demás organismos a los que la ley haya asignado esta competencia.

–Emitir y administrar títulos valores, bonos, pagarés y demás documentos de deuda pública.

–Fijar pautas sobre las políticas gubernamentales en materia monetaria y de cambio internacional, coordinadamente con otros órganos competentes.

–Ejercer la vigilancia e inspección administrativa sobre el banco emisor y sobre las personas que realicen actividades financieras, aseguradoras y de cualquier otra índole, relacionadas con el aprovechamiento e inversión de los recursos provenientes del ahorro de terceros.

–Otras funciones atribuidas por la Constitución y las leyes.

Estructura

1. Despacho del Ministro. Dirige con el presidente de la República la política económica y fiscal del país. Autoriza la emisión de los títulos y demás documentos de deuda pública, así como la compra y la venta en el país o en el exterior de títulos valores del gobierno nacional. Fija las políticas de financiamiento externo e interno de la nación, de las entidades descentralizadas, de los distritos especiales y de las entidades territoriales, así como la dirección y consecución de sus recursos. Traza los lineamientos para la planeación y control del sistema público presupuestal. Traza las políticas generales del ministerio y vela por su adecuado cumplimiento.

2. Despacho del Viceministro. Además de las funciones señaladas por el ministro y por las disposiciones legales, asesora al ministro en la formulación de la política del ministerio, y lo asiste en las funciones de dirección, coordinación y control de la entidad; coordina la preparación de los informes y estudios especiales que el ministro le designe, y dirige la elaboración de la memoria anual que se debe presentar al Congreso; dirige la elaboración de informes sobre el desarrollo de los planes y programas que deban presentarse al Departamento Nacional de Planeación.

3. Secretaría General. Además de las funciones asignadas por el ministro y las disposiciones legales, elabora y presenta a consideración del ministro y el viceministro los proyectos de resolución que reglamenten el funcionamiento interno del ministerio; refrenda con su firma los actos del ministro y el viceministro, cuando así se requiera; revisa y pone en consideración del ministro los contratos relacionados con los asuntos de competencia del ministerio; preside las reuniones de la Comisión de Personal y de la Junta de Licitaciones y Adquisiciones del ministerio.

4. Dirección General de Presupuesto. Planea, administra, ejecuta y controla el sistema público presupuestal del Presupuesto General de la Nación, del presupuesto de las empresas industriales y comerciales del Estado y del presupuesto de las entidades privadas que administran fondos públicos del orden nacional.

5. Dirección de Tesorería General de la República. Además de las funciones señaladas por el ministro y por las disposiciones legales recauda, directamente o a través de terceros, y administra los ingresos del tesoro nacional; hace el registro de su contabilización; recibe y custodia los títulos representativos de valores de propiedad de la nación, así como los títulos constituidos a su favor; emite títulos valores de deuda pública de tesorería para el mantenimiento de la oportunidad en los pagos, de conformidad con las condiciones y requisitos establecidos por el gobierno nacional; solicita la autorización del Cupo Especial de Crédito con el Banco de la República.

6. Dirección General de Crédito Público. Además de las funciones señaladas por el ministro y por la ley, asesora al ministro en todas las materias relacionadas con el crédito público, especialmente en lo relativo a las políticas de financiamiento interno y externo de la nación, de sus entidades descentralizadas y territoriales; aprueba el anteproyecto de presupuesto en lo relativo al crédito público y elabora el relacionado con las partidas para el servicio de la deuda pública; dispone y controla el manejo de la cuenta especial para el pago del servicio de la deuda externa; administra la deuda externa de la nación y lleva el registro estadístico de la misma, así como de la del resto del sector público; tramita los actos administrativos requeridos para la autorización y contratación de operaciones de crédito público de la nación y otras entidades públicas.

7. Dirección General de Apoyo Fiscal. Asesora en la planeación y administración del régimen financiero y fiscal a las entidades territoriales, sus organismos descentralizados y a las entidades descentralizadas del orden nacional, en desarrollo de las técnicas tendientes a la racionalización, eficiencia y eficacia de dicho régimen en materia de privatización. Asesora a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en la realización y evaluación de estudios para medir y adecuar los efectos del régimen tributario sobre los contribuyentes. Prepara, elabora y propone al Ministerio de Hacienda y Crédito Público proyectos de ley relativos a los tributos de las entidades territoriales. Actúa como unidad doctrinaria y estadística respecto a los tributos objeto de asesoría tributaria.

Organismos adscritos

a) Establecimientos públicos

–Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria.

–Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".

–Comisión Nacional de Valores.

–Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

b) Superintendencias

–Superintendencia de Control de Cambios.

–Superintendencia Bancaria (CAPRESUB).

c) Unidades Administrativas Especiales.

–Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos Nacionales.

–Unidad Administrativa Especial Dirección General de Aduanas.

Organismos vinculados

Sociedades de economía mixta

–Bancos Central Hipotecario, Popular, de Colombia y del Estado.

–Compañía de Seguros La Previsora S.A.

–Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER).

–Fiduciaria La Previsora.

–Entidades Financieras Nacionalizadas.

MINISTERIO DE JUSTICIA

Creado por ley 13 de 1890. Reorganizado por decreto 576 de 1974.

Funciones

–Preparar y formular la política del Estado dirigida a administrar pronta y cumplida justicia en toda la República, así como elaborar planes y programas tendientes a este fin y vigilar su ejecución.

–Velar porque el Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación ejerzan eficazmente sus funciones.

–Proyectar las reformas legislativas necesarias para una mejor administración de justicia.

–Preparar y formular políticas de prevención de la delincuencia, y dirigir y coordinar su ejecución de conformidad con los preceptos legales.

–Organizar, administrar y vigilar los establecimientos de detención, penas y medidas de seguridad, así como dirigir y supervisar los servicios médico-legales que requiera la administración de justicia.

–Cumplir las funciones que la ley y los reglamentos le señalen para la administración de la carrera judicial.

–Atender por intermedio de la superintendencia del ramo la correcta y eficaz prestación de los servicios de notariado y registro.

Estructura

1. Despacho del Ministro. Designado por el presidente de la República. Formula y dirige la política nacional en materia de administración de justicia, de conformidad con la Constitución y las leyes y, en especial, de acuerdo con lo previsto en el decreto-ley 1050 de 1968.

2. Despacho del Viceministro. Nombrado por el presidente de la República. Sus actividades están orientadas a la dirección y supervisión de las oficinas de investigaciones socio-jurídicas y de prevención del delito, de estupefacientes y de la División de Comisarías Nacionales de Policía; además de las funciones previstas en el decreto-ley 1050 de 1968.

3. Secretaría General. Además de las funciones asignadas por el decreto-ley 1050 de 1968, supervisa y dirige las Oficinas Jurídicas y de Planeación y las divisiones de personal y administrativas del ministerio.

4. Dirección Nacional de Prisiones. Presta a la rama jurisdiccional los auxilios necesarios para la ejecución de sus providencias, imposición de penas y aplicación de medidas de seguridad. Ejecuta la política penitenciaria que el Congreso y el gobierno, conforme a sus facultades, adopten sobre esta materia. Dirige, administra y vigila los establecimientos de detención, penas y medidas de seguridad a cargo del ministerio y supervisa el funcionamiento de los demás establecimientos carcelarios del país.

5. División de Medicina Legal. Especialmente ejerce la función de velar porque se preste a las autoridades judiciales, administrativas y al Ministerio Público, los auxilios médicos legales y de laboratorio necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

6. División de Asistencia a la Rama Jurisdiccional. Atiende todo lo concerniente a la administración de la carrera judicial, y cumple las funciones que en relación con la profesión de abogado le señalen las disposiciones legales y el Ministerio de Justicia. Colabora con el Fondo Rotatorio en el suministro a la rama jurisdiccional de locales, dotaciones y elementos para desarrollar sus actividades.

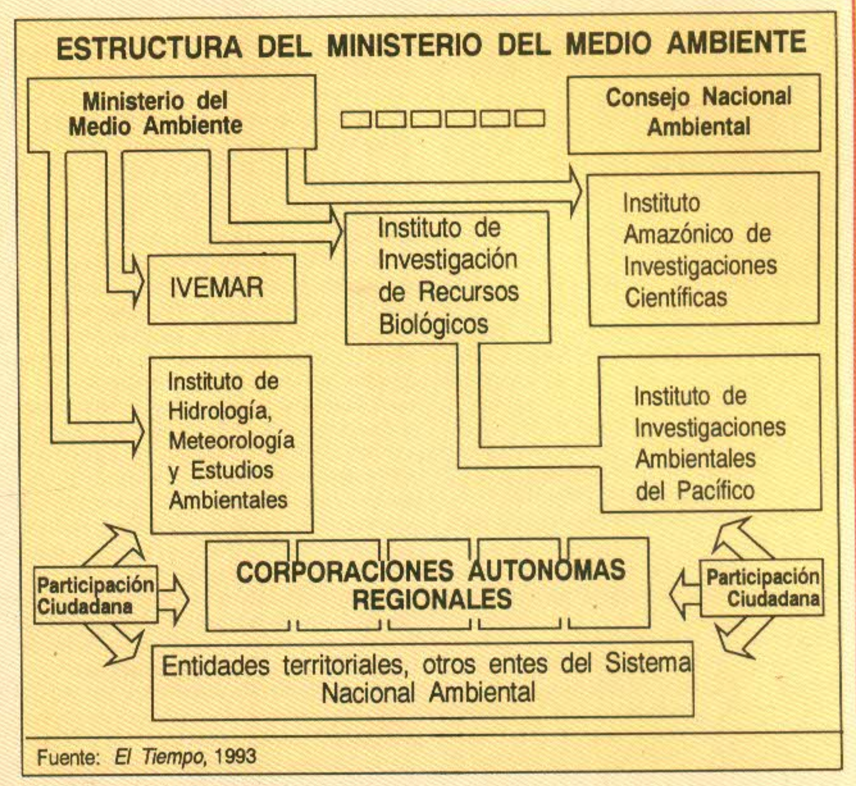
Organismos adscritos

a) Establecimientos públicos

–Fondo Nacional de Notariado.

–Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia.

b) Superintendencia de Notariado y Registro.



Fuente: *El Tiempo*, 1993

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

Organizado como Ministerio de Minas y Petróleos mediante decreto 968 de 1940, se modificó su denominación por la de Ministerio de Minas y Energía por decreto 636 de 1974. Reorganizado por ley 1 de 1984. Reestructurado por decreto 2659 de 1988.

Funciones

–Adoptar la política nacional en lo relativo a la exploración, explotación, transporte, refinanciación y en general todos los aspectos relacionados con los minerales e hidrocarburos en materia de electricidad. También, todo lo correspondiente al aprovechamiento de los recursos naturales renovables y las fuentes energéticas del país en concordancia con los planes generales de desarrollo.

–Realizar, directamente o a través de organismos adscritos o vinculados, investigaciones geológicas, exploraciones técnicas y estudios económicos sobre los recursos mineros, hidrocarburos y los recursos hidroeléctricos existentes en el país, con el fin de tener un mejor conocimiento de los mismos.

–Reglamentar y hacer cumplir disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con la explotación, procesamiento y comercialización de los recursos no renovables, así como las relativas a generación, distribución y control técnico de la energía eléctrica.

–Aprobar o improbar, de acuerdo con las disposiciones pertinentes y en coordinación con las entidades oficiales correspondientes, los proyectos de inversión de capitales extranjeros en las actividades mineras y petroleras. Así mismo, calificar las inversiones y controlar el movimiento de los capitales extranjeros vinculados a las industrias de petróleos.

–Conocer y tramitar las actividades, propuestas de permisos, aportes, arrendamientos, concesiones y licencias para la exploración y explotación de minerales, y expedir y celebrar los actos unilaterales y bilaterales que definan estas peticiones.

–Orientar, coordinar y evaluar los planes que en el campo de la electricidad se establezcan a nivel regional, nacional e internacional, a partir de 115 vatios.

–Vigilar que las exploraciones mineras y de hidrocarburos se realicen técnicamente, ya sean adelantadas en áreas públicas o privadas.

–Otras funciones asignadas por el decreto-ley 1050 de 1968.

Estructura

1. Despacho del Ministro. Además de cumplir las funciones establecidas por el decreto-ley 1050 de 1968, desempeña las conferidas por el presidente de la República y por la ley, y vigila el cumplimiento de funciones otorgadas a las distintas dependencias del ministerio; dirige, coordina y controla el funcionamiento de los organismos del sector adscritos o vinculados a este ministerio; suscribe a nombre de la nación los contratos concernientes al desarrollo de las funciones del ministerio, tanto en lo relativo al cumplimiento de sus objetivos como al funcionamiento del mismo; vigila la ejecución presupuestal.

2. Despacho del Viceministro. Nombrado directamente por el presidente de la República. Asesora al ministro en la elaboración de las políticas del sector. Coordina y dirige proyectos y programas estratégicos del mismo. Suple al ministro en sus fallas temporales, y lo representa en los consejos y juntas adscritas al sector. Asiste al ministro en sus relaciones con el Congreso y vigila el trámite de los proyectos de ley relacionados con el sector. Dirige la elaboración de informes que deban presentarse al Departamento Nacional de Planeación, concernientes al desarrollo de los planes y programas del sector.

3. Secretaría General. Refrenda con su firma los actos del ministro. Vela por el cumplimiento y desempeño de las funciones, de acuerdo con las normas legales relativas a la estructura del ministerio. Elabora o revisa los decretos, resoluciones y contratos que deban someterse a la aprobación del ministro. Asegura la orientación técnica y la continuidad en la prestación de los servicios y la ejecución de los programas. Tramita los contratos que deba suscribir el ministro, y lo representa en los asuntos de carácter técnico o administrativo que éste le determine.

4. Dirección General de Minas. División de Fiscalización de Minas. Sección de Inspección y Vigilancia. Inspecciona y vigila la exploración de los yacimientos mineros para que se realicen técnicamente, evitando así el agotamiento prematuro de las reservas. Inspecciona y vigila las operaciones mineras para que se realicen con un

mínimo de impacto ambiental y máxima seguridad en las explotaciones. Controla el desperdicio físico y económico de las reservas mineras.

5. Dirección General de Asuntos Legales. División de Minas. Sección de Licencias, Exploración y Explotación. Dirige y coordina el trámite de las licencias de explotación, y elabora los actos administrativos para el otorgamiento de las mismas. Vigila el cumplimiento de las obligaciones legales derivadas del otorgamiento de las licencias por parte de los beneficiarios de las mismas, y proyecta los actos administrativos derivados del incumplimiento.

Organismos adscritos

Establecimientos públicos

–Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras (INGEOMINAS).

–Instituto de Asuntos Nucleares (IAN).

–Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL).

–Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (CORELCA).

Organismos vinculados

Empresas industriales y comerciales del Estado

–Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL).

–Empresa Colombiana de Minas (ECOMINAS).

–Financiera Energética Nacional S.A. (FEN).

–Compañía Colombiana de Uranio S.A. (COLURANIO).

–Carbones de Colombia S.A. (CARBOCOL).

–Interconexión Eléctrica S.A. (ISA).

Ministerio de Obras Públicas y Transporte

Creado mediante decreto 007 de 1905 como Ministerio de Obras Públicas. Reorganizado por decreto 1173 de 1980, se modificó su denominación por la de Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

Funciones

–Trazar y orientar los planes y programas de financiamiento e inversión para la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial, así como para la infraestructura de los proyectos del Fondo Vial Nacional.

–Ejecutar, controlar y evaluar los planes y programas de construcción, conservación y mejoramiento de las carreteras nacionales, vías de acceso, variantes y puentes, así como lo relativo al mejoramiento y conservación de las vías y puertos fluviales de Colombia.

–Elaborar planes y programas para la construcción, adquisición y diseño de los inmuebles que requiera para su servicio la nación, así como su conservación y administración.

–Establecer, dirigir y coordinar los planes y programas tendientes a regular y controlar las distintas modalidades del transporte terrestre, marítimo y fluvial, así como el establecimiento de tarifas de pasajeros.

Estructura

1. Despacho del Ministro. Además de las funciones previstas en el decreto-ley 1050 de 1968, formula, orienta, coordina y promueve las políticas en materia de carreteras y obras complementarias, caminos vecinales, navegación fluvial, puertos, ferrocarriles, transporte terrestre, marítimo y fluvial; lo relativo a los inmuebles de la nación, y lo concerniente a la distribución y recaudo de la contribución nacional de valorización, las tarifas de peajes y tarifas de pasajeros y carga en las modalidades de transporte terrestre y fluvial; vigila y ejecuta estas políticas; suscribe a nombre de la nación los contratos relacionados con el desarrollo de los diferentes aspectos propios del ministerio; regula y autoriza las construcciones que se ejecuten en los predios colindantes con la zona de las carreteras nacionales, siempre y cuando no se afecte el uso de las mismas; regula el funcionamiento del Fondo Rotatorio Nacional de Valorización, con sujeción a las disposiciones generales normativas del presupuesto nacional. Dicta las resoluciones sobre la distribución y contribución nacional de valorización, así como la resolución de los recursos pertinentes.

2. Despacho del Viceministro. Además de las funciones asignadas por el decreto-ley 1050 de 1968, coordina la formulación de los planes y programas de los organismos adscritos y vinculados; asesora al ministro en la formulación de las políticas y ejecución de los planes de acción que deban desarrollar los organismos que integran el sector.

3. Secretaría Técnica. El secretario técnico tiene en el escalafón de la administración el mismo nivel y grado del secretario General. Coordina y controla el desarrollo de las actividades necesarias para la construcción, mejoramiento y conservación de las carreteras nacionales, así como el mejoramiento y conservación de las vías y puertos fluviales del país; y la construcción, conservación, mantenimiento y administración de los inmuebles de la nación. Dirige y controla la interventoría de las obras. Dirige y controla las actividades relacionadas con la contribución nacional de valorización, el peaje y los programas de inversión que se desarrollen con el producto de éstos.

4. Dirección de Carreteras. Ejecuta la política sobre construcción, conservación e interventoría de carreteras nacionales, así como la contribución de valorización; dirige y controla las actividades relacionadas con la contribución, elaboración y ejecución de programas de inversión en carreteras, puertos y vías fluviales, así como de los inmuebles nacionales; recibe y aprueba, a nombre del ministerio o del Fondo Vial Nacional, los estudios, proyectos y obras de carreteras ejecutadas mediante contrato, así como la expedición de las constancias correspondientes.

5. Dirección de Inmuebles Nacionales. Dirige, elabora, ejecuta y controla los planes y programas sobre construcción, restauración, conservación, destinación y uso de los inmuebles de propiedad del Estado; programa, dirige y construye edificios nacionales; dirige y controla las actividades relacionadas con las licitaciones, contratos y concursos de las obras.

6. Secretaría General. Además de las funciones señaladas por el artículo 14 del decreto-ley 1050 de 1968, dirige, coordina, ejecuta y controla por intermedio de sus dependencias las actividades administrativas del ministerio; dirige, en forma coordinada con la Secretaría Técnica y la Oficina de Planeación, la elaboración de los proyectos de presupuesto de inversión y de funcionamiento del ministerio, del Fondo Vial Nacional y del Fondo de Inmuebles Nacionales; dirige y controla las actividades relacionadas con las licitaciones, contratos y concursos de las obras.

7. Dirección de Licitaciones y Contratos. Dirige, coordina y controla la ejecución del presupuesto del ministerio, del Fondo Vial Nacional, del Fondo de Inmuebles Nacionales y del Fondo Rotatorio Nacional de Valorización; lleva los registros correspondientes y presenta los informes sobre el ejercicio presupuestal; dirige, programa, ejecuta y controla las adquisiciones de bienes muebles y elementos de consumo que requieran las distintas dependencias del ministerio, y supervisa y controla su recibo, almacenaje y distribución.

8. Dirección de Relaciones Industriales. Ejecuta la política en materia de administración y manejo de personal, de conformidad con las normas legales y convencionales laborales vigentes; dirige y vigila las relaciones laborales colectivas; atiende los procesos laborales en que sean parte el ministerio, el Fondo Vial Nacional y el Fondo de Inmuebles Nacionales; ejerce la representación legal, por delegación expresa del ministro. Elabora el reglamento interno de trabajo para los funcionarios del ministerio y la vigilancia de su cabal cumplimiento.

Organismos adscritos

–Fondo Vial Nacional.

–Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

–Fondo de Inmuebles Nacionales.

–Instituto Nacional de Transporte (INTRA).

–Centro Interamericano de Foto Interpretación.

Organismos vinculados

–Ferrocarriles Nacionales.

–Puertos de Colombia.

–Empresa Colombiana de Vías Férreas (FERROVIAS).

–Empresa Marítima y Fluvial Colombiana S.A.

–Sociedad Colombiana de Transporte Ferroviario.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Creado por ley 7 de 1886. Organizado por decreto 2017 de 1968. Reestructurado por ley 11 de 1991.

Funciones

–Estudiar y ejecutar la política internacional del gobierno y mantener relaciones con los organismos internacionales.

–Mantener relaciones de todo orden con los demás Estados por medio de las representaciones diplomáticas y consulares que acrediten ante ellos o que sean acreditadas en Colombia.

–Negociar y celebrar tratados y convenios y vigilar su ejecución.

–Proteger los intereses del país y de sus nacionales en el exterior.

–Atender lo relativo a naturalización de extranjeros, definición de la nacionalidad, pasaportes y autorización de entrada de extranjeros al país.

Estructura

1. Despacho del Ministro. Nombrado por el presidente de la República. Tiene a su cargo las funciones asignadas por la Constitución, las leyes y las señaladas por el presidente de la República.

2. Despacho del Viceministro. Nombrado directamente por el presidente de la República; coordina las relaciones de los viceministros de Asuntos Políticos Internacionales y Asuntos Económicos Internacionales de ese ministerio; asiste al ministro en las funciones de dirección y coordinación del ministerio; coordina las relaciones de ese organismo con las demás entidades públicas y el sector privado, para la adecuada ejecución de los asuntos políticos y económicos internacionales.

3. Despacho del Viceministro de Asuntos Políticos Internacionales. Asiste al ministro en el estudio y ejecución de los asuntos de carácter político internacional; presenta iniciativas al ministro sobre el desarrollo de la política exterior; supervisa y participa en la negociación de los tratados internacionales del área de su competencia y rinde su concepto al ministro sobre la oportunidad y conveniencia de suscripción o terminación de los mismos.

4. Despacho del Viceministro de Asuntos Económicos Internacionales. Asiste al ministro en el estudio y ejecución de la política económica internacional. Presenta iniciativas al ministro sobre el desarrollo de la política comercial, financiera e internacional, y estudia los informes que las dependencias a su cargo deban rendir al ministro; supervisa y participa en la negociación de tratados internacionales del área de su competencia y rinde su concepto al ministro sobre su conveniencia.

5. Dirección General de Asuntos Políticos Multilaterales. Transmite a las representaciones de Colombia ante los organismos y conferencias internacionales la orientación del gobierno sobre su política en el ámbito multilateral. Coordina las actividades propias de la política exterior en las misiones diplomáticas de Colombia ante organismos internacionales. Coordina las relaciones con organismos multilaterales.

6. Dirección General de Asuntos Políticos Bilaterales. Transmite a las misiones diplomáticas y consulares de Colombia en el exterior la orientación del gobierno sobre su política internacional y prepara las instrucciones correspondientes. Presenta al viceministro del área las iniciativas tendientes a que la política exterior bilateral señalada por el gobierno tenga la coherencia y eficiencia necesarias. Coordina las actividades propias de las misiones diplomáticas y consulares.

7. Dirección General de Asuntos Económicos Multilaterales. Transmite a las representaciones de Colombia ante los organismos y conferencias internacionales la orientación del gobierno sobre la política comercial, financiera y económica internacional; coordina las actividades propias de la política comercial, financiera y económica internacional en las misiones diplomáticas de Colombia, ante los organismos internacionales.

8. Dirección General de Asuntos Económicos Bilaterales. Transmite a las misiones diplomáticas y consulares de Colombia en el exterior la orientación del gobierno sobre su política económica internacional y prepara las instrucciones correspondientes; coordina las actividades propias de las misiones diplomáticas y consulares para que la gestión económica correspondiente se articule en un propósito conjunto.

9. Secretaría General. Vela por el cumplimiento de las normas legales orgánicas del ministerio y coordina la actividad de las distintas dependencias; revisa los proyectos de decretos o resoluciones que deban ser aprobados por el ministro; dirige de acuerdo con la Subsecretaría de Asuntos Administrativos la elaboración de los proyectos de presupuesto de inversión y funcionamiento del ministerio.

Organismo adscrito

–Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores (establecimiento público).

MINISTERIO DE SALUD

La ley 27 de 1946 creó el Ministerio de Higiene. Mediante decreto 121 de 1976 se revisó su organización administrativa y se modificó su denominación por la de Ministerio de Salud. El decreto 1471 de 1990 cambió su estructura orgánica y la ley 10 de 1990 reorganizó el Sistema Nacional de Salud.

El Ministerio de Salud formula políticas y dicta las normas científico-administrativas que deben cumplir las entidades que integran el Sistema Nacional de Salùd. Este sistema tiene por objeto la prestación integral de los servicios de salud en el ámbito nacional, encaminado fundamentalmente al fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación de la población colombiana. De éste hacen parte el conjunto de entidades públicas y privadas del sector salud, como también las entidades de otros sectores que inciden en los factores de riesgo para la salud.

Funciones

–Formular y adoptar la política para el sistema de salud, de acuerdo con los planes y programas de desarrollo económico y social y vigilar su cumplimiento.

–Elaborar los planes y programas de este sector que deban ser incorporados al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

–Expedir la normatividad científica reguladora de la calidad de los servicios y los factores de riesgo de obligatorio cumplimiento en todas las instituciones del sector.

–Autorizar a las fundaciones o instituciones de utilidad común sin ánimo de lucro, así como a las personas jurídicas privadas, la prestación de los servicios de salud.

–Asesorar directamente o a través de otras entidades de cualquier nivel administrativo a los organismos del sector salud.

–Otras funciones asignadas por el artículo 3 del decreto-ley 1050 de 1968.

Estructura

1. Despacho del Ministro. La dirección de este ministerio y del sistema de salud corresponde al ministro de Salud, quien además de las funciones conferidas por el artículo 12 del decreto-ley 1050 de 1968, orienta y dirige la elaboración de los planes, programas y proyectos de desarrollo del sector; vigila el cumplimiento por parte de las entidades que integran el sector de la normatividad constitucional y legal, así como de las disposiciones administrativas pertinentes.

2. Despacho del Viceministro. Además de las funciones atribuidas por el artículo 13 del decreto-ley 1050 de 1968, dirige, coordina y controla las oficinas adscritas a su despacho.

3. Secretaría General. Además de las funciones atribuidas por el artículo 14 del decreto-ley 1050 de 1968, dirige, coordina y controla las dependencias adscritas a su despacho.

4. Dirección General Administrativa. Propone planes de acción para trazar las políticas en materia administrativa; vigila el cumplimiento de las normas administrativas de obligatoria observancia por las entidades públicas que conforman el sector; prepara los proyectos de decretos, resoluciones y demás actos de carácter administrativo que deban ser aprobados por las instancias competentes; formula la política de desarrollo institucional y establece las normas, procedimientos y sistemas administrativos tendientes a optimizar la gestión y la modernización institucional y sectorial.

5. Dirección General Técnica. Expide normas, estimula procedimientos y orienta los proyectos de planes y programas dirigidos al fomento de la salud, prevención de enfermedades, tratamiento, rehabilitación, prevención y control de las facultades de riesgo; prepara los proyectos de decretos, resoluciones y demás actos de carácter administrativo para someterlos a las instancias competentes, y autoriza con su firma los actos del ministerio en el área de su competencia.

6. Dirección General de Planeación. Formula los proyectos de planes y programas del sector salud para incorporarlos al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social; vigila y evalúa el desarrollo de las políticas, planes, programas y proyectos del sector; recomienda líneas de acción para la ejecución de los planes y programas en las distintas áreas del sector; dirige, evalúa y controla la ejecución de los proyectos de funcionamiento e inversión del ministerio; orienta la política y el desarrollo de la investigación en el sector.

Organismos adscritos

–Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

–Fondo Nacional Hospitalario.

–Instituto Nacional de Cancerología.

–Instituto Nacional de Salud.

La Superintendencia de Seguros de Salud se adscribe al Ministerio de Salud, como un organismo con autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica.

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Creado por ley 96 de 1938 como Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social. Reorganizado por decreto 062 de 1976. Reestructurado por decreto 1422 de 1989.

Funciones

–Formular y dirigir la política social del gobierno en las áreas de empleo, trabajo, previsión y seguridad social.

–Elaborar en coordinación con los organismos adscritos y vinculados el plan de desarrollo del sector, en materia de empleo, trabajo, previsión y seguridad social, para incorporarse al Plan General de Desarrollo.

–Proponer o expedir las normas que regulen el empleo, el trabajo, la previsión y la seguridad social en los sectores público y privado, y promover su cumplimiento.

–Formular y controlar la ejecución de planes y programas en las áreas mencionadas.

–Participar en la formulación de las políticas de formación del recurso humano, capacitación y aprendizaje.

–Promover y garantizar los derechos al trabajo, a la asociación y a la huelga, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Estructura

1. Despacho del Ministro. Nombrado por el presidente de la República. Además de las funciones que le asignan la Constitución, las leyes, el decreto-ley 1050 de 1968 y las que le delega el presidente de la República, formula la política en materia de migraciones adoptada por el gobierno; ejerce la inspección y vigilancia del sector; dirige y aprueba los planes, programas y proyectos del ministerio y de las entidades adscritas.

2. Despacho del Viceministro. Nombrado por el presidente de la República. Además de las funciones establecidas en el artículo 13 del decreto-ley 1050 de 1968, dirige y coordina la preparación y actualización de normas que regulen las actividades de la seguridad social, el empleo y el trabajo; asiste al ministro en las dependencias centrales y regionales del ministerio; atiende la coordinación de los asuntos y compromisos internacionales del ministerio.

3. Secretaría General. Sin exclusión de las funciones otorgadas por el decreto-ley 1050 de 1968, dirige, coordina y controla las actividades relacionadas con el manejo de personal, los aspectos financieros y los servicios generales del ministerio.

4. Dirección General de Empleo. Propone, coordina y evalúa políticas globales y sectoriales de empleo e ingresos, acorde con el plan de desarrollo; formula, coordina y evalúa los planes y programas de fomento de empleo y mejoramiento de las condiciones de trabajo, productividad e ingresos, tanto de los sectores formales como informales; evalúa los efectos de la política salarial de las negociaciones colectivas, sobre la evolución de los salarios y el empleo; recomienda, coordina y evalúa políticas en las áreas de productividad y tecnología, así como su impacto sobre el mercado.

5. Dirección General de Seguridad Social. Propone y desarrolla políticas, planes y programas en materia de previsión y seguridad social; establece procedimientos y propone la normatividad para el cumplimiento de las políticas en ese campo; promueve la difusión, promoción y capacitación en los aspectos relacionados con la previsión y la seguridad social; coordina y evalúa el funcionamiento de entidades de previsión y seguridad social; formula políticas de coordinación que busquen la consolidación del sistema único de afiliación, registro y control del sistema de seguridad social.

6. Dirección General de Trabajo. Propone y desarrolla la política del gobierno en materia de relaciones colectivas e individuales de trabajo; propone y desarrolla políticas, planes y programas en materia de trabajo en el sector informal; propone mecanismos para el cumplimiento de las leyes reguladoras del derecho colectivo e individual de trabajo; garantiza la protección al trabajo por las entidades públicas; promueve y aplica normas y procedimientos para garantizar los derechos de los trabajadores rurales; fomenta las negociaciones colectivas de conformidad con las normas y convenios internacionales; promueve la capacitación laboral y sindical; promueve y aplica normas que garanticen los derechos del menor trabajador y participa en las actividades de mediación, conciliación y arbitraje para la solución de los conflictos de trabajo.

7. Dirección General de Inspección y Vigilancia. Propone, coordina y evalúa políticas, planes y programas de inspección y vigilancia de carácter preventivo para estimular el cumplimiento de normas sobre empleo, trabajo y seguridad social; dirige, coordina y evalúa las acciones de inspección y vigilancia en todo el territorio nacional; desarrolla instrumentos para verificar el cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre empleo, trabajo y seguridad social; aplica sanciones en caso de incumplimiento de las mismas; propone modificaciones a las normas vigentes en las áreas de competencia del ministerio.

Organismos adscritos

–Instituto de Seguros Sociales (ISS).

–Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL).

–Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

–Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

–Fondo de Previsión Social del Artista.

Organismo vinculado

Promotora de Vacaciones y Recreación (PROSOCIAL).

Federalismo, centralismo y descentralización

Sandra Morelli Rico



Mapa de Colombia con las primeras divisiones coloniales, publicado en el "Atlas de geografía e historia de la República de Colombia", de Agustín Codazzi, con cartografía de Manuel María Paz y grabado de los hermanos Erhard. París, A. Lahure, 1889. Biblioteca Nacional, Bogotá.

La organización del poder en el ámbito territorial plantea múltiples problemas, el aspecto más complejo surge del imperativo de encontrar un punto de equilibrio entre el derecho al autogobierno de las comunidades locales y la preservación de la unidad nacional. Se trata de conciliar los intereses parciales —locales— con el interés general o nacional; éstos eventualmente pueden entrar en conflicto, aunque no estén necesariamente contrapuestos entre sí.

Son múltiples las soluciones que se ha pretendido dar a este problema, pero los modelos más representativos son el Estado unitario y el Estado federal. El primero se organiza como garantía del principio de unidad nacional, el segundo concede un espacio real al principio de la autonomía. Sin embargo, la realidad no es reducible en su totalidad a estos dos esquemas; en la práctica existe una gama infinita de combinaciones, verbigracia, centralismo con descentralización, o más específicamente, de unidad política y descentralización administrativa, o bien de autonomía con descentralización, o sencillamente de concentración o delegación, en el ámbito de un Estado altamente centralizado. Las posibilidades son numerosas y en la vida institucional es posible hallar paradojas tales como la de un Estado federal altamente centralizado, o la de un Estado unitario donde se garantiza un amplio margen a la autonomía.

Por lo demás, la distribución del poder en el territorio no se concreta en una dificultad solucionable a través de tecnicismos puros; la magnitud de los intereses en juego ha hecho que históricamente una u otra fór-

mula se constituyan en banderas políticas de este o aquel partido. Del análisis de la historia de Colombia resulta que la forma de Estado ha oscilado entre el modelo federal y el unitario, sin que una u otra opción hayan sido adoptadas de manera pacífica.

Desde los orígenes hasta la Independencia

Resulta aventurado presumir la existencia de un modelo de administración territorial en los grupos indígenas residentes en el Nuevo Continente a la llegada de los españoles. Aun las culturas que habían alcanzado un alto grado de desarrollo, como la chibcha, no estaban organizadas en estados, y el elemento consanguíneo —el parentesco— predominaba sobre el aspecto territorial e institucional. La base de su organización social era el clan o familia extensa, integrado por personas unidas entre sí por una relación de parentela patriarcal o matriarcal. El conjunto de clanes formaba una tribu, y la unión de tribus formaba una confederación.

La conquista española y la consiguiente aculturización a que fueron sometidas las civilizaciones indígenas, supuso la implantación de un nuevo sistema de gobierno y de administración territorial. Así se estableció un nuevo ordenamiento jurídico, expresamente destinado a las colonias: el derecho indiano. Este regularía la vida político administrativa de las colonias. La fuente principal del nuevo ordenamiento era el derecho castellano, enriquecido por disposiciones específicamente destinadas a las colonias y con las costumbres indígenas que le eran compatibles.

En el ámbito local el clan, núcleo de la organización social indígena, fue sustituido por el municipio. Como unidad administrativa básica, el municipio gozó de particular importancia durante este período. Su gobierno estaba presidido por un cuerpo colegiado llamado cabildo, concejo municipal o ayuntamiento. Este cuerpo cumplía principalmente funciones jurisdiccionales y gubernativas; los respectivos actos, llamados acuerdos, podían ser impugnados ante las audiencias.

La legislación preveía dos tipos de cabildos: ordinario y abierto. En el primero participaban los alcaldes ordinarios, los regidores, el gobernador —si estaba presente en el lugar—, los



El oidor Juan Hernández de Alba y su hijo Juan Casimiro. Oleo de Ignacio María Barrera, siglo XVIII. Museo de Arte Colonial, Bogotá.

oficiales reales y el alférez real. En cambio en el cabildo abierto, institución que resulta de especial interés, se reunía teóricamente la totalidad de los residentes del municipio, aunque en verdad sólo se reunían en él las élites coloniales, "lo mejor y más sano" de los habitantes de la villa. El cabildo abierto estaba previsto sólo en casos excepcionales, y cada vez fueron más frecuentes las disposiciones orientadas a impedir su convocación, arguyendo motivos de orden público.

Los cabildos eran la máxima autoridad de los municipios, y contaban con dos alcaldes y varios corregidores; el número de estos últimos se establecía de acuerdo al tipo de ciudad, que de acuerdo con las Leyes de Indias se clasificaban en metropolitanas, diocesanas, villas y lugares.

En un marco territorial más amplio estaban las gobernaciones o intendencias, que tenían bajo su jurisdicción varios cabildos y contaban con una capital donde residía el gobernador. Este era el superior jerárquico de los alcaldes, titular de funciones militares y gubernativas, sometido al presidente o al virrey, máxima autoridad del territorio colonial. Existían también divisiones territoriales con fines especiales, ya fueran comerciales —comandancias generales— o militares —capitanías generales—.

Por último encontramos un órgano encargado de administrar justicia, que en casos especiales podía ejercer funciones de gobierno: la Real Audiencia. Comprendía un extenso territorio formado por varias gobernaciones, incluyendo a veces alguna capitanía general. Se clasificaban en virreinales, pretoriales, menores y secundarias, de acuerdo a la ciudad en que tuvieran sede y a la autoridad que las presidía.

No obstante, este modelo de organización territorial en ningún momento fue sistemático y ordenado; se caracterizó por la multiplicidad de divisiones territoriales y de autoridades que respondían a necesidades coyunturales y no obedecían a un plan general de ordenamiento territorial.

Independencia

Desde el momento de la independencia se presenta el conflicto sobre organización territorial que marca la historia colombiana del siglo pasado: federalismo vs. centralismo.

El centralismo proponía un Estado unitario, es decir, un Estado con un solo centro de impulsión y decisión política y un conjunto único de instituciones de gobierno. El poder político sería detentado por un titular exclusivo, un gobierno que ejercería las funciones estatales en todo el ámbito territorial del país. Todos los habitantes del territorio nacional estarían sometidos a un mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común. El Estado unitario triunfó con la revolución francesa; la centralización aparecía como un medio para eliminar los privilegios y garantizar la libertad y la igualdad de los ciudadanos, axiomas de la filosofía política revolucionaria.

A este esquema se opone el sistema adoptado por la Constitución de Estados Unidos de América en 1787, en la cual para garantizar las instituciones propias de autogobierno de cada una de las excolonias, y a la vez asegurar la existencia de un poder encargado de ejecutar las funciones que no correspondían a los estados miembros, se estableció un nuevo sistema de ordenamiento territorial: el Estado federal. En él encontramos una pluralidad de ordenamientos constitucionales, subordinada a un ordenamiento superior; cada una de las unidades que conformaban la federación conservaba su propio sistema legislativo, administrativo y jurisdiccional, a la vez que participaba en la constitución de los órganos de la federación y en la elaboración de sus decisiones.

La revolución francesa y la Constitución americana ofrecían modelos institucionales a las élites criollas que lideraban el proceso de emanicipación, modelos que éstas consideraron apropiados para sustituir el orden colonial vigente, y entre uno y otro se debatieron durante el período de transición comprendido entre 1810 y 1821.

Durante este período no se presenta una clara identidad ni política ni administrativa, las Constituciones de la época mezclan sin ningún distingo instituciones típicamente coloniales con otras producto del constitucionalismo liberal, dando lugar a situaciones incongruentes. Finalmente, el Estado naciente adoptó la forma federal y en consecuencia se promulgaron varias Constituciones.

En las primeras dos Constituciones de Cundinamarca, la de 1811 y la de 1812, los artículos 54 en la primera y 32 en la segunda establecen en lo relativo al ordenamiento territorial que las municipalidades son entidades sometidas al cabildo de cabecera. La Constitución de Cartagena contiene un capítulo dedicado a las municipalidades, y en el artículo 11 se especifica que las municipalidades son el concejo formado por los alcaldes para tutelar los intereses y los bienes públicos. En la Constitución de Antioquia de 1812 se dispone que las municipalidades se compondrán por dos alcaldes ordinarios, seis regidores y un síndico procurador general, y se le asignan funciones administrativas. Las demás Constituciones no hacen referencia al tema de la división interna del territorio.

Recepción del modelo francés (1821 - 1863)

La declaración definitiva de independencia inaugura una nueva concepción de administración local en la Gran Colombia, que supone la adopción del modelo de administración territorial francés. Las principales características de este modelo son, en primer lugar, la generalidad y uniformidad del régimen municipal y la división de todo el territorio en municipios, con lo que buscaban asegurar la unidad nacional amenazada por la diversidad de estautos heredados del feudalismo y garantizar la igualdad jurídica de todos los habitantes, uno de los postulados filosóficos básicos de la revolución. Y en segundo lugar,



Camilo Torres y Tenorio (Federalista). Grabado de Antonio Rodríguez. Papel Periódico Ilustrado, 1882. Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.

el origen electoral de las administraciones locales, aplicación de las teorías revolucionarias de la representación y la voluntad general a nivel de las colectividades territoriales. Estos principios permanecen como una constante en los distintos ordenamientos constitucionales que conoce Colombia a lo largo de su historia republicana.

Constitución de 1821

La Constitución de 1821 decreta: «El territorio de la República será dividido en departamentos, los departamentos en provincias, las provincias en cantones, los cantones en parroquias». Independientemente de la institución de varios niveles de administración local, se reconoce el propósito del legislador en el sentido de "generalizar" y "uniformar" la división territorial del país, al igual que su respectivo régimen. Aunque se conservan los cabildos o municipalidades, se especifica que «el Congreso arreglará su número, sus limitaciones y atribuciones y cuanto conduzca a su mejor administración» (artículo 155). Finalmente el resultado es la instauración de un régimen prevalentemente centralista, del que desaparece cualquier noción de autonomía reconocida previamente al cabildo.

La ley de octubre 8 de 1821 estableció como órganos de gobierno en el cantón un cabildo de origen electoral y dos alcaldes ordinarios designados por el cabildo. La Constitución dispuso que el intendente, nombrado por el presidente de la República a nivel departamental, ejercitara el mando político. En la provincia esta función era atribuida al gobernador, también nombrado directamente por el jefe de Estado. Este es un sistema eminentemente centralista. El intendente es agente del presidente en el departamento, encargado de velar por la pronta ejecución de las decisiones del gobierno central, y superior jerárquico del gobernador.

A nivel departamental no se contemplaba la existencia de un cuerpo colegiado, pero la ley de marzo 11 de 1825 preveía la existencia de juntas provinciales de origen electoral.

Constitución de 1830

La Constitución de 1830 no varió sustancialmente el esquema centralista. Dividió el territorio nacional en departamentos, provincias, cantones y parroquias. Introdujo como innovación la existencia de un cuerpo colegiado a nivel departamental, la cámara del distrito, con la facultad de deliberar y decidir en materias de interés local del departamento. Los concejos municipales pasaron a ser designados por el gobernador y fueron considerados como auxiliares de las cámaras del distrito. Continuaron existiendo las cámaras provinciales elegidas por una asamblea electoral. Como órgano ejecutivo del departamento se instituyó la figura del prefecto, agente del Ejecutivo central y superior jerárquico del gobernador, encargado del Ejecutivo provincial.

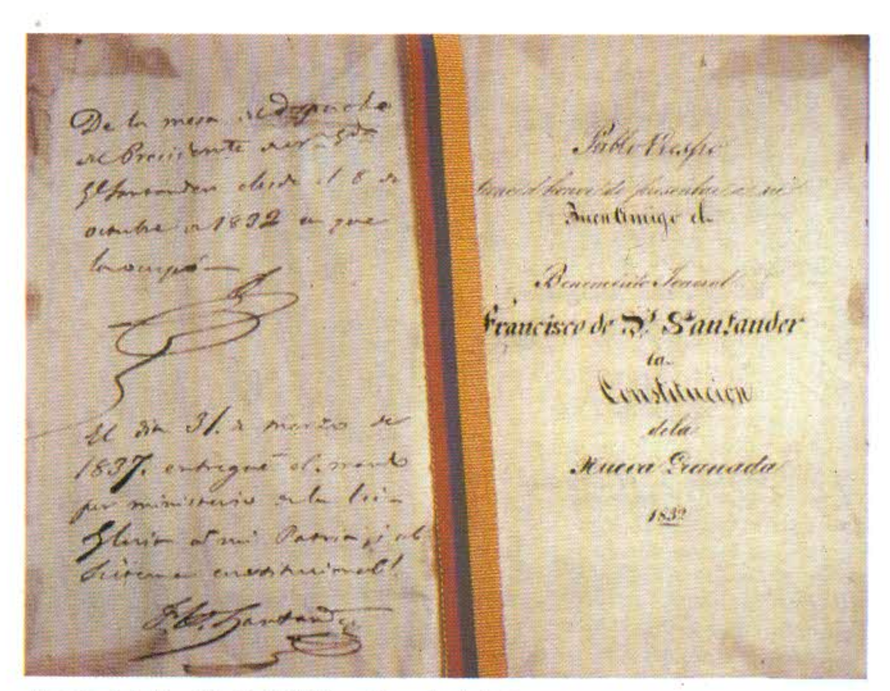
Constitución de 1832

El texto constitucional de 1832 excluyó al departamento del mapa geopolítico del país, previendo la división del territorio en provincias (artículo 150), presididas por un magistrado llamado gobernador, dependiente del poder ejecutivo, del cual era su agente inmediato (artículo 151). Además la cámara de provincia permaneció como órgano colegiado, con amplios poderes, entre otros el de presentar una lista de seis candidatos para que el Ejecutivo central eligiera gobernador. La ley de marzo 23 de 1832 precisó que éste gozaba de las mismas facultades que estaban previstas para el intendente, es decir, ejecutar y hacer que fueran respetadas las leyes y las órdenes del poder

ejecutivo central. Se mantuvieron los trazos del sistema precedente. El gobernador designaba al jefe político del respectivo cantón, órgano ejecutivo del mismo, quien a su vez designaba a los alcaldes municipales.

Es interesante la evolución legislativa de este período, en un principio los jefes políticos de los cantones y los alcaldes eran elegidos de ternas presentadas por los concejos municipales al gobernador y al jefe político respectivamente (ley de mayo 16 de 1836), posteriormente la ley de mayo 26 de 1841 estableció: «Todos los jefes políticos [...] serán de libre nombramiento por los gobernadores, sin necesidad de presentación de terna por los concejos municipales» y «los alcaldes serán nombrados libremente por los jefes políticos» (artículo 2). De este modo la legitimidad de las máximas autoridades administrativas municipales no se fundaba en la voluntad del electorado activo, el nombramiento derivaba de una decisión del poder central, sin participación de los órganos colegiados locales.

Así, al concluir los once años de vigencia de la Constitución de la Nueva Granada, ya se han delineado con claridad los trazos esenciales del sistema de administración local que tenderán a permanecer en toda la historia institucional en Colombia: lor órganos colegiados —de naturaleza administrativa o legislativa— son elegidos popularmente, y los ejecutivos unipersonales serán nombrados autónomamente por el respectivo superior jerárquico.



Ejemplar de la Constitución de la Nueva Granada, de 1832, que perteneció al general Francisco de Paula Santander, obsequio de Pablo Crespo. Casa Museo 20 de Julio, Bogotá.


Antonio Nariño y Alvarez (Centralista). Litografía de autor no identificado, siglo XIX. Casa Museo 20 de Julio, Bogotá.

Constitución de 1843

La Constitución de 1843 estableció tres grados de administración local: el provincial, el cantonal y el parroquial. El artículo 167 preveía la posibilidad de que el Congreso elaborara un estatuto especial para aquellos «lugares que por su aislamiento, distancia de las demás poblaciones, no puedan hacer parte de algún cantón o provincia, ni por su escasa población puedan erigirse en algún cantón o provincia». La máxima autoridad de la provincia, el gobernador, era designado autónomamente por el presidente de la República. Se atribuía al gobernador la designación de la máxima autoridad ejecutiva del distrito, el jefe político, quien a su vez nombraba a los regidores, autoridad ejecutiva de las aldeas.

El gobernador era al mismo tiempo agente del presidente de la República en la provincia y jefe político de ésta, por lo tanto estaba encargado de velar por el respeto de las leyes nacionales y de la Constitución, y gozaba de iniciativa normativa ante la cámara provincial. Esta corporación estaba encargada de los asuntos relativos a la administración municipal en la provincia, y sus miembros eran elegidos por las asambleas electorales de cada cantón. En cada distrito parroquial se instituyó un cabildo encargado de los asuntos relativos a la administración municipal en el respectivo distrito.

Hasta aquí nos hemos ocupado de un período conocido por la doctrina como prevalecientemente centralista; la falta de reconocimiento de personalidad jurídica a la provincia justifica tal afirmación. Este carácter se refuerza por la existencia de órganos ejecutivos dispuestos en todos los niveles de la administración, y unidos entre sí por relaciones de dependencia y subordinación, dando lugar a un sistema completamente jerarquizado y piramidal.

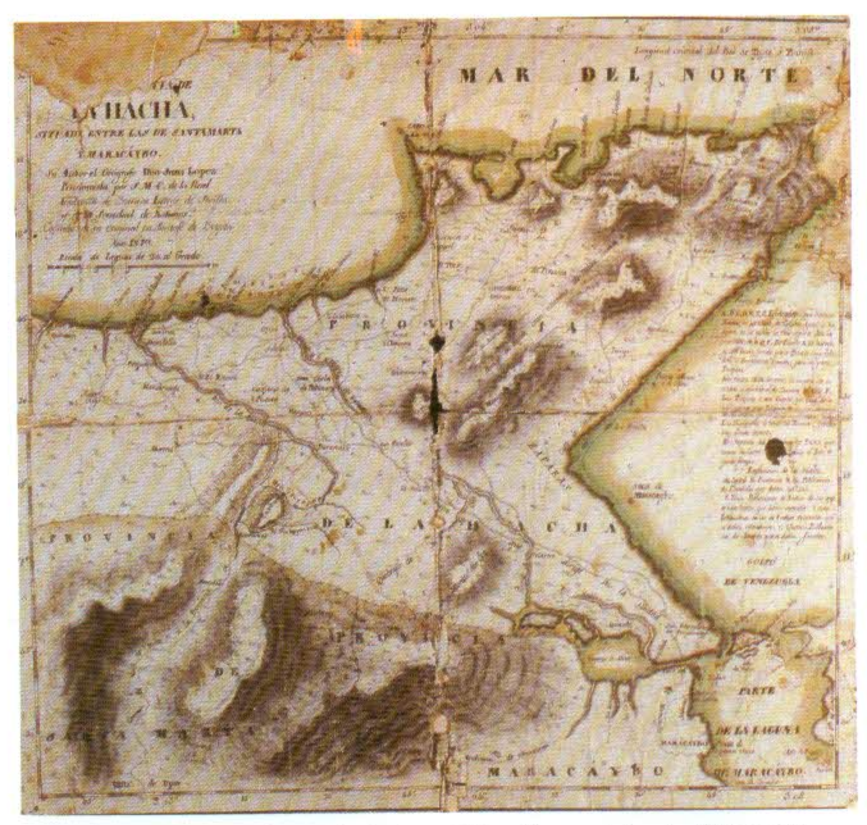
Constitución de 1853

La Constitución de 1853 inauguró un período interesante en materia de autonomía local y descentralización. Gracias a la vigencia de este texto las provincias adoptaron su propio estatuto constitucional, en virtud del artículo 48: «Cada provincia tiene el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, respecto de los cuales es imprescindible y absoluta la obligación de conformarse a lo que sobre ello dispongan esta Constitución y las leyes». Así las provincias gozaban de amplio margen de libertad para regular su ordenamiento interno, pero no

podían atentar los límites impuestos por la Constitución y las leyes. La Constitución Nacional, entonces, establecía los órganos de gobierno de la provincia: el gobernador y la legislatura provincial.

En el capítulo relativo al régimen territorial, la Constitución de 1853 precisaba que el territorio de la república continuaría dividido en provincias, con el fin de administrar los intereses nacionales; éstas, a su vez, estarían formadas por distritos parroquiales. El mapa geopolítico, podía, en todo caso, ser modificado por leyes generales con fines fiscales, políticos y judiciales. Las ordenanzas, normas provinciales expedidas por la cámara provincial, versarían sobre la gestión de la administración territorial. Finalmente, la Constitución disponía que la Guajira, el Caquetá y otros territorios poblados por habitantes no "civilizados", podrían someterse a estatutos especiales.

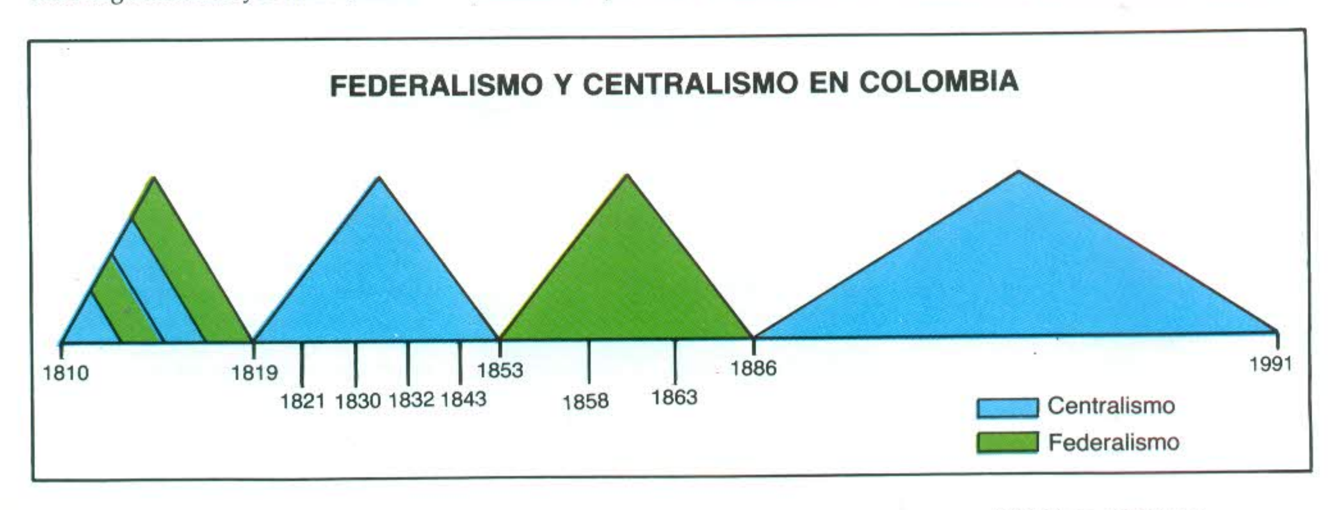
En ejercicio de las competencias que les atribuía la Constitución, las provincias procedieron a expedir sus propios ordenamientos constitucionales, que a pesar de algunas peculiaridades se caracterizaron por la adopción de un sistema de administración local según el cual el territorio de la provincia se dividía en distritos parroquiales. En los distritos había un cuerpo colegiado con funciones legislativas, el cabildo, y un Ejecutivo unipersonal, el alcalde, jefe de la administración municipal y representante del gobernador en el municipio. Por consiguiente, es posible afimar que entre 1853 y 1858, a pesar de la tendencia descentralizadora proclamada por la Constitución, se impuso en el territorio nacional un modelo de administración territorial con tendencias a la generalidad y la uniformidad.



Mapa de la provincia de Riohacha, por el geógrafo español Juan López, copiado en Santafé de Bogotá, 1819. Museo Nacional, Bogotá.

Con relación a la máxima autoridad ejecutiva de la provincia, el gobernador, se introdujo una importante modificación. A pesar de conservar su carácter de agente del presidente en la provincia, debía ser elegido por los ciudadanos de los distritos parroquiales respectivos, tal como lo expresa el artículo 62 del decreto promulgado en junio 16 de 1855. Así mismo, la Constitución rompía con el esquema establecido por los ordenamientos anteriores y establecía la elección directa de los miembros de la legislatura provincial, eliminando las restricciones al voto hasta entonces existentes (el voto censitario).

Por acto adicional a la Constitución de febrero 27 de 1855, se creó el Estado Soberano de Panamá, compuesto por las provincias de Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí, con dependencia de la Nueva Granada únicamente en lo referente a relaciones





Alegoría de los Estados Unidos de Colombia. Bronce dorado de Paul Ducuing, siglo XIX. Ministerio de Relaciones Exteriores, Palacio de San Carlos, Bogotá.

exteriores, guerra, crédito nacional y rentas y gastos nacionales. Posteriormente, por ley de junio 11 de 1856 se creó el Estado de Antioquia, y por ley de mayo 13 del año siguiente el Estado de Santander. La división del país en estados federales se completó en 1857 con la creación de los estados de Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena. Se dispuso que los estados federados erigidos dependieran de la Nueva Granada en los mismos asuntos ya reservados por el acto adicional a la Constitución que creó el Estado Soberano de Panamá.

Se presentó así el absurdo de una Constitución que establecía un régimen unitario para un país dividido en estados federados. Esta anomalía fue corregida por la Constitución de 1858.

Constitución de 1858

En virtud de la Constitución de 1858, los estados de Panamá, Antioquia, Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena se confederaron a perpetuidad para formar una nación soberana, libre e independiente, bajo la denominación de Confederacion Granadina. Prácticamente se instituyó un Estado federal inspirado en el modelo estadounidense; por consiguiente, correspondía a los estados federados establecer su regulación interna. Se reservaba al gobierno general las relaciones internacionales, la defensa exterior, el orden interno, el crédito público, la legislación civil y la penal, la moneda y otras materias; los demás asuntos eran competencia exclusiva de los estados.

Constitución de 1863

La Constitución de 1863 conservó el sistema federal establecido por la Constitución anterior. El artículo 16 establecía la cláusula del residuo de competencias, por la cual todas las materias que los estados no delegaran expresamente en el gobierno central, eran de exclusiva competencia de los estados.

El artículo 20 de la Constitución de 1863 excluyó la existencia de funcionarios federales en cada estado; sin embargo, seguidamente dispuso que los agentes de la Unión podrían ejercer sus funciones subordinados a las autoridades estatales. Por último, estableció que las autoridades de los estados también eran autoridades de la Unión, y que debían cumplir los deberes que les impusieran las autoridades federales, de conformidad con la Constitución y las leyes de la materia.

Siguiendo el modelo federal, cada estado tenía la facultad de expedir su propia Constitución, en la que podía regular los asuntos atribuidos a su competencia, uno de los cuales era el arreglo de su organización interna. Esta libertad concedida a los estados haría suponer diversidad de regímenes de ordenamiento territorial, pero no fue así. La gran mayoría de los estados establecieron sistemas netamente centralizados, caracterizados por la división de todo el territorio en municipios sometidos a un régimen general y uniforme. La única excepción a tal modalidad fue la institución de las aldeas, entes territoriales con un menor grado de desarrollo y por ende, sometidos a un ordenamiento especial.

A la cabeza del municipio estaban el alcalde, que aparece siempre como un agente del poder ejecutivo del estado, además de ser la máxima autoridad administrativa del municipio, y una corporación municipal de elección popular, encargada en algunos casos de legislar y en los más de administrar los asuntos de competencia



Mapa de Colombia con la división en Departamentos, 1886, "Atlas de geografía e historia de la República de Colombia", de Agustín Codazzi. París, Lahure, 1889. Biblioteca Nacional, Bogotá.

del municipio. La mayoría de las Constituciones establecía un nivel intermedio entre los municipios y el estado, denominado en algunos casos departamento y en otros provincia. Sus principales órganos eran el prefecto, agente del Ejecutivo del estado con amplios poderes en el ámbito municipal, sobre todo respecto al alcalde y la corporación municipal de elección popular, cuyos actos podía impugnar; y la cámara provincial, con facultades legislativas en las materias de su competencia. La máxima autoridad ejecutiva de los estados era el presidente, encargado de nombrar al prefecto y de hacer cumplir las disposiciones legales de la asamblea legislativa estatal.

Constitución de 1886

El movimiento de Regeneración concretó su ideología en la Constitución de 1886. Se estableció una forma de Estado eminentemente centralista, basado en los dogmas de soberanía nacional y unidad del Estado. El artículo 1 dispuso: «La nación colombiana se reconstituye en forma de República unitaria», y el artículo 2: «La soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, y de ella emanan los poderes públicos que se ejercen en los términos que esta Constitución establece». La consecuencia lógica de estos postulados fue la creación de un régimen sustancialmente centralizado, donde los órganos locales, privados de cualquier función legislativa, tenían naturaleza administrativa y estaban subordinados al control del Ejecutivo nacional.

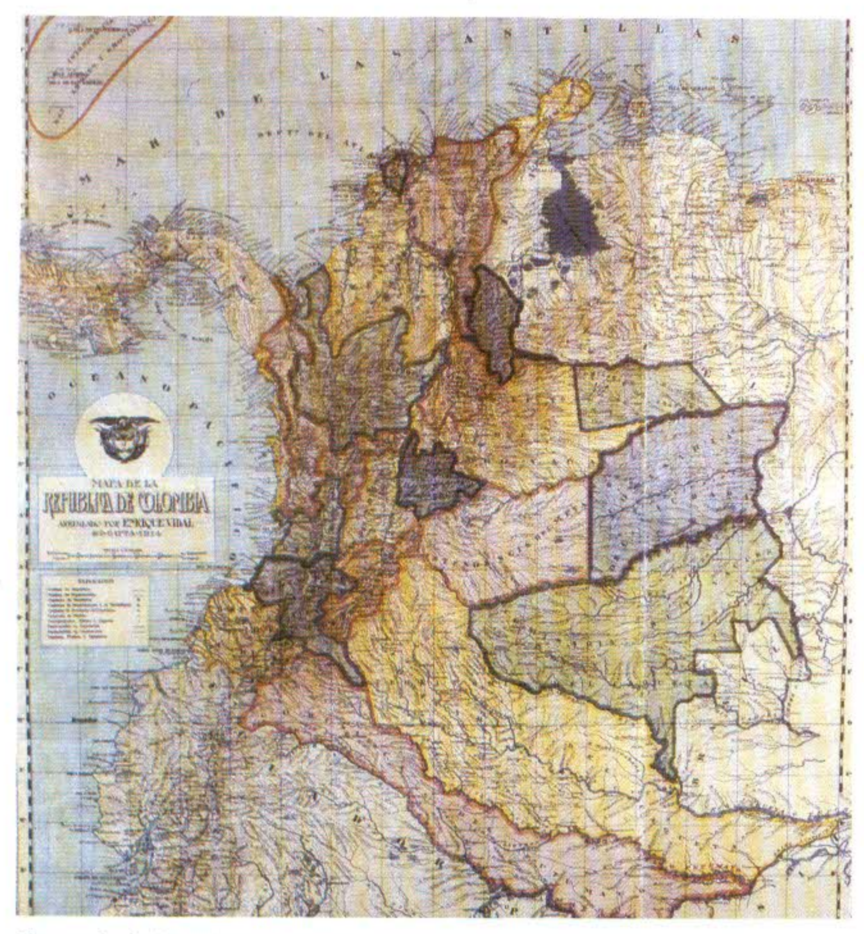
El nuevo régimen dividió administrativamente el país en departamentos, provincias y distritos municipales (artículo 182). Originalmente el texto constitucional otorgaba al presidente de la República la facultad de nombrar a los gobernadores y removerlos de su cargo. Ningún artículo hacía referencia al sistema de designación del alcalde, del cual sólo se precisaba su naturaleza de agente del gobernador, y dado que entre las funciones de este último se encontraba la de «dirigir la acción administrativa del departamento, nombrando y separando sus agentes», (artículo 192), parece posible, entonces, deducir que el Ejecutivo departamental era el titular de tal atribución, tratándose de un sistema jerarquizado y centralista. Respecto a los órganos colegiados deliberantes, la Constitución establecía un concejo municipal y una asamblea departamental con carácter de órganos administrativos y, por ende, sin facultades legislativas. El artículo 172 disponía: «Todos los ciudadanos eligen directamente concejeros municipales y diputados a las asambleas departamentales», pero la ley 14 de 1887 estableció un régimen de excepción y autorizó al presidente para que integrara tales cuerpos, con la potestad de delegar esta atribución en el gobernador.

La ley 149 de 1888, Código de régimen político y municipal, reconfirmó el origen electivo de los concejos municipales y de las asambleas departamentales. En cambio, excluyó la elección de los Ejecutivos locales; el alcalde era nombrado por el prefecto, jefe de la administración provincial, quien a su vez era designado por el gobernador. Se trataba de un sistema piramidal y centralizado, donde sólo el vértice, es decir, el presidente de la República, era legitimado por la decisión del cuerpo electoral. La misma ley disponía en su artículo 182: «El territorio sometido a la jurisdicción del alcalde constituye con sus habitantes el distrito municipal o municipio». Sin embargo, el artículo 198 de esta norma determinaba que cuando en un distrito existiera un pueblo de alguna importancia, éste se debía estructurar en corregimiento, sometido a normas especiales y presidido por un inspector de policía dependiente del alcalde. El artículo 186 de la ley precisaba: «La ley no reconoce otros intereses municipales que los de los distritos. Las obras o establecimientos públicos, de la nación o del departamento, se consideran de interés general para sus respectivos habitantes». De esta manera precluía cualquier manifestación de autonomía de los departamentos, al identificar sus intereses con los de la nación.

En 1908 se modificó este régimen, fueron eliminadas las provincias, pero reaparecieron un año después mediante el acto legislativo de marzo 29 de 1909.

Reformas a la Constitución de 1886

El acto legislativo número 3 de 1910 dio al sistema de administración territorial muchas de sus actuales características y restableció el voto popular y directo de los ciudadanos para la integración de las corporaciones administrativas departamentales y municipales. Así mismo, en el artículo 62 aportó algunas innovaciones respecto al alcalde: «En todo municipio habrá un alcalde que ejercerá las funciones de agente del gobernador y que será jefe de la administración municipal», perdiendo así su carácter de mandatario del pueblo.



Mapa con la división política de Colombia, grabado por Enrique Vidal e impreso por Roberto M. Valenzuela. Mapoteca 6, No. 212. Archivo General de la Nación, Bogotá.

Basada en el esquema fundamental de la versión original de la Constitución de la República de Colombia: elección popular y directa de los cuerpos colegiados municipales y departamentales de naturaleza administrativa, y designación de los órganos ejecutivos unipersonales del departamento, de la provincia y del municipio por parte de su respectivo superior jerárquico, la ley 4 de 1913 decretó que en cada departamento la asamblea departamental —con funciones administrativas— fuera elegida directamente por los habitantes del respectivo territorio, al igual que los concejos municipales. Dispuso que el presidente de la República designara a los gobernadores, y éstos, a su vez, a los prefectos, jefes de la administración provincial; pero el gobernador conservó también la facultad de nombrar a los alcaldes.

La reforma constitucional de 1936 introdujo un nuevo cambio en la división administrativa del territorio colombiano, se conservaron los departamentos para las zonas más desarrolladas del país y las demás se estructuraron como intendencias y comisarías. Debido a su bajo nivel socioeconómico, estas últimas fueron sometidas a especial tutela por parte del gobierno central; sus respectivos órganos, sin embargo, se integraron según los mismos criterios instituidos para el departamento: el intendente y el comisario eran designados por el Ejecutivo central, los concejos intendencial y comisarial eran elegidos por el cuerpo electoral.

Sólo hasta 1945 las intendencias y comisarías fueron divididas en municipios. Ese mismo año Bogotá se organizó como «Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley...». No está de más recordar que el sistema de organización concebido sobre la base de un cuerpo colegiado de tipo electivo y de un Ejecutivo unipersonal, se conserva tanto para los municipios como para los departamentos.

El acto legislativo número 2 de 1954 atribuyó al presidente de la República y a la Asamblea Nacional Constituyente, poderes conjuntos con el fin de designar a los miembros de los concejos administrativos que debían cumplir las funciones antes correspondientes a las asambleas departamentales. También los concejos municipales desaparecieron y se crearon cuerpos administrativos. La selección de los miembros de estas corporaciones correspondía, por una parte, al presidente de la República y por la otra, al consejo administrativo departamental. El plebiscito de 1957 restableció el esquema que regía anteriormente: órgano ejecutivo designado por el respectivo superior jerárquico, y corporaciones administrativas elegidas popularmente.

La reforma de 1968 conservó las características esenciales del sistema colombiano, en ella se lee: «Són entidades territoriales de la República, los departamentos, las intendencias y las comisarías y los municipios o distritos municipales en que se dividen aquellos o ésta». El alcalde y los concejos municipales siguen siendo la constante del sistema.

La reforma constitucional de 1986 implicó una ruptura del sistema rigidamente centralizado, introdujo la elección popular de alcaldes y previó la existencia de un sistema de democracia directa: la consulta popular. El alcalde dejó de ser agente del gobernador y conservó su investidura como jefe de la administración municipal. Se mantuvo, sin embargo, el sistema anterior a nivel departamental: designación del gobernador por el presidente y elección popular de la asamblea departamental.

Finalmente la Constitución de 1991 prevé la elección popular de gobernadores, dejándolos como agentes del presidente sólo en los casos de orden público.

Bibliografía

ARCINIEGAS, GERMÁN. *Centralismo europeo. Federalismo americano*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1985.

MORELLI, SANDRA. *La Revolución Francesa y la administración territorial en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1991.

MORELLI, SANDRA Y JAIME ORLANDO SANTOFIMIO. *El centralismo en la nueva Constitución*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1992.

VARIOS. *Estatuto jurídico de las capitales y áreas metropolitanas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1991.

Gobernantes de Colombia

Camilo Calderón

1. JOSE MIGUEL PEY DE ANDRADE

20.07.1810 – 22.11.1810	Vicepresidente Junta Suprema
22.11.1810 – 27.02.1811	Presidente Cuerpo Ejecutivo
25.01.1815 – 28.03.1815	Triunviro
29.03.1815 – 28.07.1815	Triunviro Presidente
28.07.1815 – 15.11.1815	Triunviro
30.04.1831 – 03.05.1831	Ejecutivo Plural (Guerra)

2. JORGE TADEO LOZANO DE PERALTA GONZALEZ-MANRIQUE

27.02.1811 – 30.03.1811	Presidente Colegio Electoral Constituyente
30.03.1811 – 19.09.1811	

3. ANTONIO NARIÑO Y ALVAREZ DEL CASAL

19.09.1811 – 20.08.1812
12.09.1812 – 29.08.1813

4. MANUEL BENITO DE CASTRO Y ARCAYA

25.06.1812 – 05.08.1812	Consejero de Estado
20.08.1812 – 12.09.1812	Consejero de Gobierno

5. LUIS DE AYALA Y VERGARA

25.06.1812 – 05.08.1812	Consejero de Estado

6. JOSE CAMILO CLEMENTE TORRES Y TENORIO

04.10.1812 – 05.10.1814	Presidente Congreso Provincias Unidas
15.11.1815 – 14.03.1816	

7. FELIPE DE VERGARA Y CAYCEDO

23.11.1812 – 04.12.1812	Junta Encargada del Ejecutivo
JUAN DIONISIO GAMBA	" "
JOSE IGNACIO DE SAN MIGUEL	" "
MANUEL CAMACHO QUESADA	" "
JOSE MARIA ARRUBLA Y MARTINEZ	" "

8. MANUEL DE BERNARDO ALVAREZ DEL CASAL

29.08.1813 – 12.12.1814

JOSE MIGUEL MANUEL RESTREPO Y VELEZ

28.09.1814 – 02.01.1815	Triunviro Electo (no ejerció)

9. JOSE MARIA EUSEBIO CARLOS DEL ROSARIO DEL CASTILLO Y RADA

05.10.1814 – 28.11.1814	Triunviro Presidente (Encargado)
09.01.1829 – 28.07.1829	Presidente Consejo de Gobierno y de Estado
.09.1829 – 10.11.1829	Presidente Consejo de Gobierno y de Estado
10.12.1829 – 18.12.1829	Presidente Consejo de Gobierno y de Estado

10. JOSE JOAQUIN CAMACHO RODRIGUEZ DE LUGO

05.10.1814 – 25.01.1815	Triunviro (Encargado)

11. JOSE FERNANDEZ DE MADRID DE CASTRO

05.10.1814 – 28.03.1815	Triunviro (Encargado)
14.03.1816 – 22.06.1816	

12. JOSE CUSTODIO CAYETANO GARCIA ROVIRA

28.11.1814 – 28.03.1815	Triunviro Presidente
28.03.1815 – 24.07.1815	Triunviro
22.06.1816 – 08.08.1816(†)	Presidente Electo

13. CRISANTO VALENZUELA Y ÇONDE

24.07.1815 – 17.08.1815	Triunviro Interino, Secretario de Estado y de Relaciones Exteriores

14. ANTONIO DE VILLAVICENCIO Y VERASTEGUI

17.08.1815 – 15.11.1815	Triunviro

15. MANUEL RODRIGUEZ-TORICES Y QUIROS

29.06.1815 – 28.07.1815	Triunviro
28.07.1815 – 15.11.1815	Triunviro Presidente

16. LIBORIO MEJIA GUTIERREZ DE LARA

22.06.1816 – 10.07.1816	Vicepresidente

17. FERNANDO SERRANO Y URIBE

16.07.1816 – 16.09.1816

JOSE ANTONIO PAEZ HERRERA

16.09.1816 –

18. SIMON JOSE ANTONIO DE LA SANTISIMA TRINIDAD BOLIVAR Y PALACIOS

07.08.1819 – 11.09.1819	De facto
11.09.1819 – 20.09.1819	Interino
17.12.1819 – 24.06.1828	
24.06.1828 – 01.03.1830	

19. FRANCISCO JOSE DE PAULA SANTANDER Y OMAÑA

20.09.1819 – 02.1827	Vicepresidente
07.10.1832 – 01.04.1833	
01.04.1833 – 01.04.1837	

20. ESTANISLAO VERGARA SANZ DE SANTAMARIA

18.09.1821 – 09.11.1821	Secretario de lo Interior y de Justicia
10.11.1829 – 10.12.1829	Presidente Encargado Consejo de Gobierno (Relaciones Exteriores)

21. DOMINGO DE CAYCEDO Y SANZ DE SANTAMARIA

01.03.1830 – 04.05.1830	Presidente Consejo de Gobierno
14.04.1830 –	Vicepresidente (Se declara en ejercicio)
04.05.1830 – 13.06.1830	Vicepresidente
02.08.1830 – 17.08.1830	Vicepresidente
03.05.1831 – 22.11.1831	Vicepresidente
23.10.1839 – 26.10.1839	Vicepresidente
10.03.1840 – 11.03.1840	Vicepresidente
09.06.1840 – 24.06.1840	Vicepresidente
05.10.1840 – 21.11.1840	Vicepresidente
01.04.1841 – 02.05.1841	Vicepresidente
16.08.1840 – ————	Vicepresidente
20.10.1841 – 18.05.1842	Vicepresidente
14.08.1842 – 01.11.1842	Vicepresidente

22. JOAQUIN MARIANO MOSQUERA Y ARBOLEDA

13.06.1830 – 02.08.1830
17.08.1830 – 04.09.1830
02.05.1831 – 23.11.1831

23. RAFAEL JOSE URDANETA FARIA

05.09.1830 – 30.04.1831	Jefe Provisorio

24. JERONIMO GUTIERREZ DE MENDOZA Y GALAVIS

30.04.1831 – 03.05.1831	Ejecutivo Plural (Hacienda)

25. JUAN GARCIA DEL RIO

30.04.1831 – 03.05.1831	Ejecutivo Plural (Relaciones Exteriores y de lo Interior)

26. JOSE MARIA RAMON OBANDO DEL CAMPO (LEMOS o CRESPO)

23.11.1831 – 10.03.1832	Vicepresidente Provisional
01.04.1853 – 17.04.1854	(destituido 4. 4.55)

27. JOSE IGNACIO DE MARQUEZ BARRETO

10.03.1832 – 07.10.1832	Vicepresidente
01.04.1837 – 05.10.1840	
21.11.1840 – 02.05.1841	

28. PEDRO ALCANTARA HERRAN MARTINEZ DE ZALDUA

02.05.1841 – 05.07.1841
19.05.1842 – 13.08.1842
01.11.1842 – 01.04.1845

29. JUAN DE DIOS ARANZAZU GONZALEZ DE APARICIO

05.07.1841 – 19.05.1842	Presidente Consejo de Estado

30. JOAQUIN JOSE GORI Y ALVAREZ DE CASTRO

1841 –	Consejo de Estado

31. TOMAS CIPRIANO DE MOSQUERA Y ARBOLEDA

01.04.1845 – 14.08.1847	
15.12.1847 – 31.03.1849	
18.07.1861 – 10.02.1863	Presidente Provisional
10.02.1863 – 14.05.1863	Ejecutivo Plural (Guerra)
14.05.1863 – 01.04.1864	
20.05.1866 – 23.05.1867	

32. RUFINO CUERVO Y BARRETO

28.04.1847 – 07.05.1847	Vicepresidente
14.08.1847 – 14.12.1847	Vicepresidente
31.03.1849 – ————	Vicepresidente

33. JOSE HILARIO LOPEZ VALDES

01.04.1849 – 01.04.1853	
10.02.1863 – 14.05.1863	Ejecutivo Plural (Relaciones Exteriores)

34. JOSE DE OBALDIA Y OREJUELA

14.10.1851 – 31.01.1852	Vicepresidente
.08.1852 – .12.1852	Vicepresidente
– 13.06.1853	Vicepresidente
05.08.1854 – 01.04.1855	Vicepresidente

35. JOSE MARIA DIONISIO MELO Y ORTIZ

17.04.1854 – 04.12.1854	De facto

36. TOMAS JOSE RAMON DEL CARMEN DE HERRERA Y PEREZ-DAVILA

21.04.1854 – 05.08.1854	Designado

37. FRANCISCO ANTONIO OBREGON MUÑOZ

.1854 – .1854	Presidente Consejo de Estado Secretario General

38. MANUEL MARIA MALLARINO IBARGUEN (SCARPETTA)

01.04.1855 – 01.04.1857	Vicepresidente (elegido 12.1854)

39. MARIANO OSPINA RODRIGUEZ

01.04.1857 – 01.04.1861

40. JUAN JOSE NIETO GIL

25.01.1861 – 18.07.1861	Segundo Designado (Pacto Provisorio)

41. BARTOLOME CALVO DIAZ DE LAMADRID

01.04.1861 – 18.07.1861	Procurador

42. IGNACIO GUTIERREZ VERGARA

30.07.1861 – 25.01.1862	Secretario de Hacienda

43. LEONARDO CANAL GONZALEZ

18.07.1862 – 06.11.1862	Secretario del Interior y Guerra

JULIO ARBOLEDA POMBO

.08.1862 – 13.11.1862(†)	Procurador

44. ANDRES CERON SERRANO

1862 –	Secretario del Interior

45. MANUEL DEL RIO Y DE NARVAEZ

06.11.1862 – 16.01.1863	Secretario del Interior, de mayor edad.

46. FROILAN LARGACHA HURTADO

10.02.1863 – 14.05.1863	Presidente Ejecutivo Plural (Tesoro y Crédito Nacional)

47. JOSE SANTOS GUTIERREZ PRIETO		
	10.02.1863 – 14.05.1863 01.04.1868 – 01.04.1870	Ejecutivo Plural (Interior)
48. EUSTORGIO SALGAR MORENO		
	10.02.1863 – 14.05.1863 01.04.1870 – 01.04.1872	Ejecutivo Plural (Hacienda)
49. JUAN AGUSTIN DE URICOECHEA ZARNOZA Y ROCHA		
	29.01.1864 – 28.02.1864	Procurador
50. MANUEL MURILLO TORO		
	01.04.1864 – 01.04.1866 01.04.1872 – 01.04.1874	
51. JOSE MARIA ROJAS GARRIDO		
	01.04.1866 – 20.05.1866	Designado
52. JOAQUIN RIASCOS GARCIA		
	12.05.1867 – 28.06.1867	Tercer Designado, reconocido por ley 15, mayo 18/68
	MANUEL DAVILA GARCIA	Encargado (Guerra y Marina)
53. MANUEL MARIA DE LOS SANTOS ACOSTA CASTILLO		
	23.05.1867 – 01.04.1868	Segundo Designado
54. SALVADOR CAMACHO ROLDAN		
	21.12.1868 – 02.01.1869 11.07.1871 – ———	Designado Designado
55. SANTIAGO PEREZ MANOSALBAS		
	22.06.1869 – 30.06.1869 01.04.1874 – 01.04.1876	Designado
56. JULIAN TRUJILLO LARGACHA		
	01.09.1870 – 08.09.1870 17.09.1870 – ——— 01.04.1878 – 08.04.1880	Segundo Designado Segundo Designado
57. JOSE BONIFACIO AQUILEO ELIAS PARRA GOMEZ		
	01.04.1876 – 01.04.1878	
58. JOSE SERGIO CAMARGO PINZON		
	19.05.1877 – 13.08.1877	Segundo Designado
59. MANUEL MARIA RAMIREZ FORTOUL		
	22.12.1877 – 24.12.1877	Procurador
60. RAFAEL WENCESLAO NUÑEZ MOLEDO		
	08.04.1880 – 01.04.1882 10.08.1884 – 01.04.1886 04.06.1887 – 12.12.1887 08.02.1888 – 07.08.1888 07.08.1892 – 18.09.1894(†)	 Presidente Electo
61. FRANCISCO JAVIER MARTINEZ DE ZALDUA DE RACINES		
	01.04.1882 – 21.12.1882(†)	
62. CLIMACO CALDERON REYES		
	21.12.1882 – 22.12.1882	Procurador
63. JOSE EUSEBIO OTALORA MARTINEZ		
	22.12.1882 – 31.03.1884	Segundo Designado
64. EZEQUIEL HURTADO HURTADO		
	01.04.1884 – 10.08.1884	Primer Designado
65. JOSE MARIA CAMPO SERRANO		
	01.04.1886 – 05.01.1887	Designado
66. ELISEO PAYAN HURTADO		
	06.01.1887 – 04.06.1887 13.12.1887 – 08.02.1888	Vicepresidente Vicepresidente Destituido ley 40, 1888
67. CARLOS MARIA HOLGUIN MALLARINO		
	07.08.1888 – 07.08.1892	Designado
68. MIGUEL ANTONIO JOSE ZOILO CAYETANO ANDRES AVELINO DE LAS MERCEDES CARO TOBAR		
	07.08.1892 – 07.08.1898	Vicepresidente
69. ANTONIO BASILIO CUERVO Y URISARRI		
	16.01.1893 – 17.01.1893	Ministro de Gobierno y Guerra "Motín bogotano"
70. GUILLERMO QUINTERO CALDERON		
	12.03.1896 – 17.03.1896	Designado
71. JOSE MANUEL MARROQUIN RICAURTE		
	07.08.1898 – 03.11.1898 31.07.1900 – 07.08.1904	Vicepresidente Vicepresidente (Encargado de facto)
72. MANUEL ANTONIO SANCLEMENTE SANCLEMENTE		
	03.11.1898 – 31.07.1900	
	GABRIEL VARGAS SANTOS	
	25.12.1899 –r.24.01.1903	Presidente Provisorio revolucionario
73. JOSE GREGORIO AMBROSIO RAFAEL REYES PRIETO		
	07.08.1904 – 13.03.1909 14.03.1909 – 07.06.1909	 Renuncia 13.06.1909
74. DIEGO EUCLIDES DE ANGULO LEMOS		
	14.03.1908 – 16.04.1908	Designado y Ministro de Gobierno
75. JORGE MARCELO HOLGUIN MALLARINO		
	13.03.1909 – 14.03.1909 07.06.1909 – 07.08.1909 11.11.1921 – 07.08.1922	Designado Designado y Ministro de Guerra Designado (elegido 6.11.1921)
76. RAMON GONZALEZ VALENCIA		
	07.08.1909 – 07.08.1910	

77. CARLOS EUGENIO RESTREPO RESTREPO
07.08.1910 – 07.08.1914

78. JOSE VICENTE CONCHA FERREIRA
07.08.1914 – 07.08.1918

79. MARCO FIDEL SUAREZ (BARRIENTOS)
07.08.1918 – 11.11.1921 (Renuncia)

80. PEDRO NEL OSPINA VASQUEZ
07.08.1922 – 07.08.1926

81. MIGUEL ABADIA MENDEZ
07.08.1926 – 07.08.1930

82. ENRIQUE ALFREDO OLAYA HERRERA
07.08.1930 – 07.08.1934

83. ALFONSO LOPEZ PUMAREJO
07.08.1934 – 07.08.1938
07.08.1942 – 07.08.1945 (Renuncia)

84. EDUARDO SANTOS MONTEJO
07.08.1938 – 07.08.1942

85. CARLOS LOZANO Y LOZANO
09.10.1942 – 19.10.1942 Designado

86. DARIO ECHANDIA OLAYA
19.11.1943 – 16.05.1944 Designado
10.07.1944 – 12.07.1944 Designado
02.04.1960 – 18.04.1960 Designado
11.04.1967 – 16.04.1967 Delegatario. Ministro de Justicia

87. ALBERTO LLERAS CAMARGO
07.08.1945 – 07.08.1946 Designado
07.08.1958 – 07.08.1962

88. LUIS MARIANO OSPINA PEREZ
07.08.1946 – 07.08.1950

89. LAUREANO ELEUTERIO GOMEZ CASTRO
07.08.1950 – 05.11.1951
13.06.1953 – ————

90. ROBERTO URDANETA ARBELAEZ
05.11.1951 – 13.06.1953 Designado

91. GUSTAVO ROJAS PINILLA
13.06.1953 – 07.08.1954 De facto
07.08.1954 – 10.05.1957

92. GABRIEL PARIS GORDILLO
30.07.1955 – 03.08.1955 Ministro de Gobierno
10.05.1957 – 07.08.1958 Presidente Junta Militar

93. DEOGRACIAS FONSECA ESPINOSA
10.05.1957 – 07.08.1958 Junta Militar

94. RUBEN PIEDRAHITA ARANGO
10.05.1957 – 07.08.1958 Junta Militar

95. RAFAEL NAVAS PARDO
10.05.1957 – 07.08.1958 Junta Militar

96. LUIS ERNESTO ORDOÑEZ CASTILLO
10.05.1957 – 07.08.1958 Junta Militar

97. GUILLERMO LEON VALENCIA MUÑOZ
07.08.1962 – 07.08.1966

98. JOSE ANTONIO MONTALVO BERBEO
06.08.1963 – 08.08.1963 Designado

99. CARLOS ALBERTO LLERAS RESTREPO
07.08.1966 – 07.08.1970

100. JULIO CESAR TURBAY AYALA
10.06.1969 – 18.06.1969 Designado
21.03.1975 – 25.03.1975 Designado y Presidente del Senado
21.08.1975 – 24.08.1975 Designado
07.08.1978 – 07.08.1982

101. MISAEL EDUARDO PASTRANA BORRERO
07.08.1970 – 07.08.1974

102. RAFAEL AZUERO MANCHOLA
21.07.1973 – 24.07.1973 Designado

103. ALFONSO ANTONIO LAZARO LOPEZ MICHELSEN
07.08.1974 – 07.08.1978

104. INDALECIO LIEVANO AGUIRRE
24.09.1975 – 29.09.1975 Ministro Relaciones Exteriores

105. VICTOR MANUEL MOSQUERA CHAUX
03.02.1981 – 11.02.1981 Designado

106. BELISARIO ANTONIO BETANCUR CUARTAS
07.08.1982 – 07.08.1986

107. VIRGILIO BARCO VARGAS
07.08.1986 – 07.08.1990

108. CESAR AUGUSTO GAVIRIA TRUJILLO
07.08.1990 –

109.

La Fuerza Pública. Historia y organización

Antonio José Cancino



Combate de Río Palo en 1815. Oleo de José María Espinosa Prieto, ca. 1860 (detalle). Museo Nacional, Bogotá.

Existe gran relación de causalidad entre las Fuerzas Militares y el Estado colombiano, por cuanto ambos tienen su raíz en la democracia como forma de gobierno: la República nació de hecho con la batalla de Boyacá y de derecho con la Constitución de la Villa del Rosario de Cúcuta de 1821; estos dos acontecimientos guardan relación con la dinámica creadora de los principios demoliberales que inspiraron las revoluciones norteamericana y francesa.

Los principios consagrados en la Constitución Nacional, tanto la de 1886 como la de 1991, por ejemplo el de la legalidad y la subordinación del poder militar al poder político, consagran la existencia del Estado y las Fuerzas Armadas y su correlación, que convierte a la Constitución Nacional en fuente y guía de las actuaciones de las Fuerzas Armadas. El texto constitucional, inspirado en la unidad nacional, la solidaridad social y la resolución de la comunidad políticamente organizada de constituirse, mantenerse y defenderse como tal, demarca la misión constitucional de la institución militar colombiana: la defensa nacional y la soberanía del Estado en sus dos concepciones fundamentales, externa e interna, que comprenden la inviolabilidad del territorio nacional y la preservación del orden público. De la misma manera, se consagra el principio de la unidad militar, pilar fundamental de la disciplina de las Fuerzas Armadas.

Las Fuerzas Militares se constituyen en el soporte real del Estado, porque de ellas emana su capacidad efectiva de hacerse respetar frente a otras naciones e imponer el orden político, económico y social libremente escogido por los conciudadanos, de manera indiscriminada y también efectiva. En condiciones de normalidad institucional y de paz, la Policía Nacional debe mantener el orden interno y garantizar la honra, vida y bienes de los colombianos. Las Fuerzas Militares sólo actúan por requerimiento de autoridad competente o porque la Policía Nacional es incapaz de cumplir con su misión. Sin embargo, los tiempos difíciles por los que atraviesa el país desde hace años y la permanencia durante mucho tiempo de la vigencia del estado de sitio, llevaron a la Policía a convertirse en una organización casi militar. Para evitar actuaciones no coordinadas de la Policía y las Fuerzas Militares, se ha venido gestando "el control operacional" con el fin de garantizar la unidad de mando, la acción y la disciplina.

La Constitución coloca la institución militar por encima de las dispu-



Cuadro alegórico de las batallas de la independencia, grabado de C. Dornheim impreso por Demetrio Paredes, 1869. 61 x 47 cm. Museo Nacional, Bogotá.

tas partidistas, logrando que éstas puedan dirimirse sin problemas en el campo político. Sin embargo, esto no quiere decir que el militar colombiano permanezca al margen de la realidad nacional, él también contribuye a la búsqueda de soluciones para los problemas de la sociedad y el Estado, a través de institutos creados para la capacitación profesional y la investigación de la problemática nacional.

Por otra parte, el texto constitucional establece las facultades ordinarias del presidente de la República para disponer de las Fuerzas Armadas, conservar el orden público o restablecerlo, dirigir cuando lo estime conveniente las operaciones de guerra como jefe de los ejércitos y proveer la seguridad exterior de la República; al mismo tiempo que le concede facultades extraordinarias, en caso de guerra internacional o conmoción interna, mediante legislación de excepción, así como sus responsabilidades en tal ejercicio. Dada la subordinación de las Fuerzas Armadas al presidente de la República, éste puede asignarles otras misiones no señaladas expresamente en la Constitución, sobre todo en lo que tiene que ver con la moral nacional y la seguridad del Estado.

En relación con lo jurisdiccional, la Constitución establece la Justicia Penal Militar y el fuero castrense. Circunstancias generadas por la subversión, el terrorismo y el narcotráfico han obligado a extender la jurisdicción penal militar contra particulares, por ser ésta la vía más expedita para acelerar los juicios, proteger a los jueces y aislar a los antisociales. Sin embargo, un fallo de la Corte Suprema de Justicia prohibió totalmente seguir juzgando a los particulares. Con este fallo queda vigorizado el espíritu constitucional, pues si la jurisdicción militar no puede juzgar a particulares, tampoco la jurisdicción ordinaria debe juzgar a militares en servicio activo por delitos cometidos en relación con el servicio.

Defensa nacional

La filosofía de seguridad y defensa nacional que rige a la institución armada se sustenta en la Constitución Política de Colombia, que en el preámbulo explica su razón de ser: «Fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz», valores que sumados expresan el bien común público.

En función de estos fines, las Fuerzas Armadas han deducido de la Constitución Política cinco grandes objetivos nacionales:

–Unidad nacional.

–Preservación de los derechos individuales, las garantías sociales, la justicia y la paz en el marco del cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

–Guarda de la soberanía nacional y de la integridad territorial del Estado.

–Vigencia y perfeccionamiento de la democracia y sus instituciones.

–Desarrollo integral de la sociedad y bienestar de las clases menos favorecidas en particular, a través de un modelo de economía social.

Cuando la seguridad es afectada, el Estado activa sus mecanismos constitucionales de defensa empleando el poder nacional, entendido por las Fuerzas Militares de Colombia como el conjunto de medidas que toma el Estado para garantizar su existencia y soberanía frente a otros Estados, o para defender las instituciones legítimas, la paz y el orden público interno.

En la defensa externa, la política militar colombiana es exclusivamente defensiva, sin ningún interés fuera de sus fronteras nacionales y animada por un espíritu de cooperación internacional con los países vecinos, con los cuales tiene programas de integración fronteriza y de control y represión de situaciones adversas comunes.





Primera acción de Juanambú en 1814 (aguada, 35.5 x 43 cm.) y batalla del mismo nombre (óleo, 80 x 108 cm.), por José María Espinosa Prieto, 1840 y ca. 1860. Museo Nacional, Bogotá.

La defensa interna implica defender las instituciones patrias, preservar el orden público en todo el territorio nacional y asegurar la vida, honra y bienes de todas las personas que viven en Colombia.

FUNDAMENTOS LEGALES DE LA FUERZA PÚBLICA

Uno de los aspectos esenciales del poder público es el monopolio de la coerción material, sin el cual no podría concebirse la autoridad. Se ha dicho que la coerción es uno de los elementos sobre los que descansa el poder público; este monopolio es la garantía de que las reglas de derecho enmarcan el Estado y serán cumplidas por los gobernados.

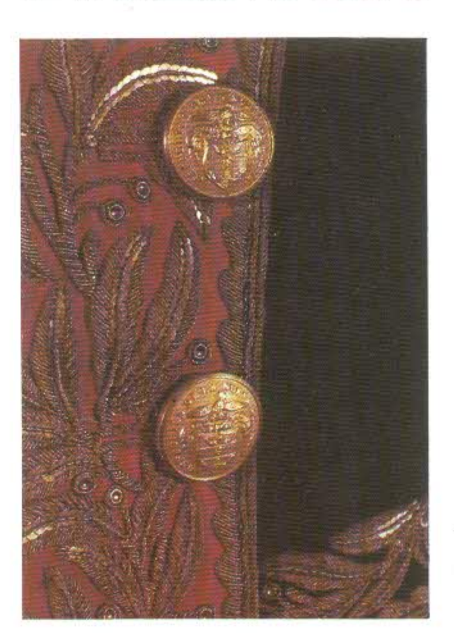
Uno de los medios materiales de que disponen los Estados para cumplir sus fines es la Fuerza Pública. Esta proporciona la fuerza física que se necesita para someter a los individuos y al conglomerado social a la obediencia de las normas jurídicas y las decisiones de los gobernantes, tomados éstos en su sentido más amplio. Sobre la justificación de la Fuerza Pública, Alejandro Silva Bascuñán dice: «La coacción al servicio de la regla de derecho; la fuerza material apta para mantener la vigencia del ordenamiento jurídico; los medios eficaces para hacer respetar la independencia del Estado y su actividad en la comunidad internacional, imponen la existencia e indican la misión de la fuerza pública, uno de los medios insustituibles para el logro de los objetivos esenciales del Estado».

Responsabilidad del mando

El artículo 21 de la Constitución de 1886 decía: «En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta. Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición. Respecto de ellos, la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que da la orden».

La expresión "militar" utilizada aquí por el constituyente y el legislador no comprende a las fuerzas de Policía, según decisión de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de sala plena, al declarar inexequible el artículo 2 del Código de Procedimiento Penal, que repetía esta norma constitucional en cuanto a la frase original del texto que decía «y los miembros de los cuerpos armados en servicio».

El profesor Bernardo Gaitán Mahecha entiende que si el artículo 21 de la Constitución de 1886 no eximía de responsabilidad penal al agente que ejecutara una orden que implicara manifiesta violación de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, en sentido contrario, «cuando la orden no constituye violación flagrante de un derecho protegido por la Carta, su cumplimiento no acarrea responsabilidad penal, aun en el caso de que la acción sea delictiva», en ese evento respondería quien emitió la orden. «De este modo —agrega—, cuando el Código Penal consagra como causal de justificación la "orden obligatoria de autoridad competente" (actualmente cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales), se está refiriendo a aquellas determinaciones que tomadas por la autoridad deben ser cumplidas por los subordinados cuando no son abiertamente ilícitas».



Casaca militar del general Francisco de Paula Santander, bordada sobre paño en hilos de oro y con botones de bronce con el escudo de la Nueva Granada. Museo Nacional, Bogotá.

Porte de armas

«Sólo el gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseer ni portar armas ni explosivos sin permiso de la autoridad competente. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones



Bandera de Colombia en seda doble, con las inscripciones "Húsares del Centro" y "Viva la libertad". 75 x 70 cm. Museo Nacional.

políticas, a elecciones, o a sesiones de asambleas o corporaciones públicas, ya sea para actuar en ellas o presenciarlas» (artículo 223, Constitución de 1991).

Esta norma recoge en esencia el contenido del artículo 48 de la Constitución de 1886 y su desarrollo legal se encuentra consagrado en el decreto 1663 de julio 16 de 1979, «por el cual se expide el estatuto nacional para el control y comercio de armas, municiones, explosivos y sus accesorios».

En virtud de la segunda parte del artículo 223, los miembros de seguridad del Estado, tales como Fuerzas Militares, Policía Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad, Cuerpo Técnico de Policía Judicial, Aduana Nacional, Dirección General de Prisiones, Procuraduría General de la Nación y otros cuerpos armados de carácter permanente, creados o autorizados por la ley, podrán portar armas bajo el control del gobierno nacional, ajustando dicho porte a los expresos principios y procedimientos consagrados en la ley.

Finalidad de las Fuerzas Militares

«Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional» (artículo 217).

Fundamentalmente, el artículo 217 precisa cuáles son las áreas en que se concreta la defensa de las Fuerzas Militares, a saber:

– Soberanía: característica de los poderes del Estado por la cual se consideran exentos de toda sujeción a un poder superior. Esta potestad suprema, y en cierto modo absoluta, es un vínculo característico y peculiar de la organización política llamada Estado, entendiendo por tal el ordenamiento jurídico de una nación bajo un poder supremo, al que le están subordinadas todas las demás potestades.

– Independencia: libertad, autonomía, soberanía de gobierno y legislación de un Estado en relación con cualquier otro, en la medida en que no sea tributario y pueda decidir acerca de sus asuntos internos y externos.

– Integridad del territorio nacional: concebido el Estado como un conglomerado social, política y jurídicamente constituido, asentado sobre un determinado territorio y sometido a una autoridad que ejerce a través de sus propios órganos y cuya soberanía es reconocida por otros Estados, se colige que los elementos del Estado son tres: población, territorio y poder público.

Fuerza Pública y derechos políticos

«La Fuerza Pública no es deliberante, no podrá reunirse, sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, sino en asuntos que se relacionen con el servicio y moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley. Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos» (artículo 219). De este artículo surgen las siguientes prohibiciones para los miembros de la Fuerza Pública:

– Prohibición de deliberar: ni la Fuerza Pública ni sus miembros individualmente considerados pueden debatir asuntos de carácter colectivo con miras a uniformar apreciaciones, o coordinar actitudes que conduzcan a expresar aplausos o crítica a las ramas del poder público, o hacer prevalecer soluciones propias en cualquier aspecto.

– Prohibición de hacer reuniones sin orden legítima: esta prohibición es consecuencia lógica de la anterior; las reuniones son medios empleados para intercambiar ideas y debatir problemas propios de los cuerpos armados o llevar a cabo estudios profesionales, y pueden efectuarse siempre y cuando estén debidamente autorizadas por la autoridad que corresponda, según los reglamentos respectivos.

– Prohibición de dirigir peticiones no relacionadas con el servicio: también esta prohibición es una consecuencia lógica de las anteriores y tiene el mismo fundamento; si los cuerpos armados no pueden deliberar ni reunirse para debatir problemas públicos, es consecuente prohibirles que hagan peticiones a las autoridades en relación con dicha clase de problemas. En cambio, es legítimo que puedan hacer peticiones sobre asuntos que se relacionen con el buen servicio y moralidad de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, siguiendo en este caso el procedimiento establecido por los reglamentos de cada institución.

- Prohibición del sufragio y de intervenir en debates políticos. La ley 72 de 1930 prohibió sufragar a las fuerzas armadas. Como consecuencia, los gobiernos procuraron politizar la fuerza pública, integrándola con elementos favorables al partido en el poder. Hoy día, por expresa prohibición de la Constitución, no les está permitido a los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en debates políticos. Tampoco pueden pertenecer a asociaciones de carácter político ni concurrir a actos de esta índole.


Nº

Quartel-General de Angostura á 17 de Diciembre de 1817. 7º

SIMON BOLIVAR,

Gefe Supremo de la República, Capitan-General de los Exércitos de Venezuela y de la Nueva-Granada, &c. &c. &c.


REPÚBLICA DE COLOMBIA.

MINISTERIO de GUERRA y MARINA.

EXÉRCITO LIBERTADOR.

Cuartel-General de Bogotá á 27 de Enero de 1821.

Oficio de Simón Bolívar con membrete del Cuartel General de Angostura, diciembre 17 de 1817, y carta a José Rafael Revenga, ministro de Relaciones Exteriores y Hacienda, y a José Tiburcio Echeverría, gobernador político de Bogotá, con membrete del Ministerio de Guerra y Marina / Ejército Libertador, enero 27 de 1821. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

Derechos adquiridos

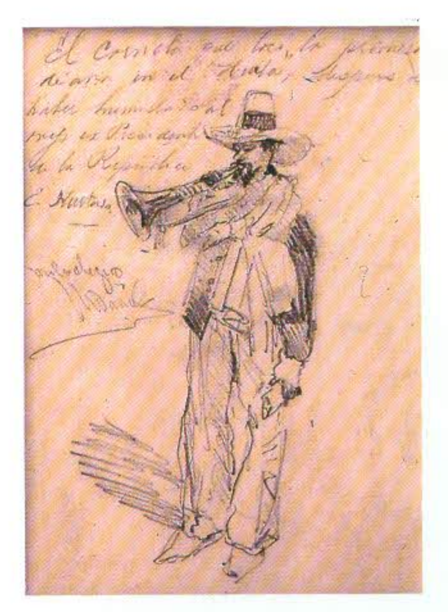
«Los miembros de la Fuerza Pública no pueden ser privados de sus cargos, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la ley» (artículo 220).

Esta norma no sólo es una garantía para la estabilidad de los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, sino que también les garantiza que sus grados, honores y pensiones que hayan obtenido les serán respetados, siempre y cuando no incurran en las causales establecidas por la ley para ser despojados de dichos privilegios.

Sistemas de promoción social, cultural y profesional

«La ley determinará sistemas de promoción social, cultural y profesional de los miembros de la Fuerza Pública. En todo su proceso de formación, se impartirán los fundamentos de la democracia y los derechos humanos» (artículo 222).

Este artículo no tiene antecedentes en la Constitución de 1886 y surge como una rueda suelta, aislada e incoherente en relación con el contexto de los otros artículos relacionados con la Fuerza Pública. Parece indicar que corresponde a la ley establecer los sistemas para procurar la superación en los niveles sociocultural y profesional de los miembros de la Fuerza Pública.



"El corneta que toca la primera diana en el Huila, después de haber humillado al viejo ex presidente de la República Ezequiel Hurtado". Mensaje dibujado por Alberto Urdaneta, 1886. 17.5 x 11.5 cm.

Nos parece que esta norma quiere reiterar que en el proceso de formación de los miembros de la Fuerza Pública se debe dar especial énfasis, prelación y supremacía a todos aquellos aspectos que tengan que ver con los principios democráticos y la promoción, defensa y protección de los derechos humanos, en cuanto guardan íntima relación con el fin que por mando constitucional le corresponde cumplir.

EJÉRCITO NACIONAL

Historia

Tres días después del 20 de julio de 1810, la Junta Suprema encargada de institucionalizar la independencia anunció al pueblo, en la Plaza Mayor de Santafé, que las armas para su defensa estaban ya aseguradas y que se crearía el *Batallón Voluntarios de Guardias Nacionales*, compuesto de infantería y caballería, cuyo comandante sería el teniente coronel Antonio Baraya.

Por otra parte, ese mismo 23 de julio, en las horas de la noche, se rumoró que el virrey Antonio Amar y Borbón gestionaba la entrega del parque de artilleros, a órdenes de su autoridad, noticia que terminó definitivamente con la diplomacia de los dirigentes criollos para salvar la finali-

NORMAS SOBRE LA FUERZA PUBLICA

TITULO VII, CAPITULO 7. CONSTITUCION DE 1991

Artículo 216. La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.

Artículo 217. La nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

La ley determinará el sistema de remplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que le es propio.

Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía.

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.

Artículo 219. La Fuerza Pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley.

Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.

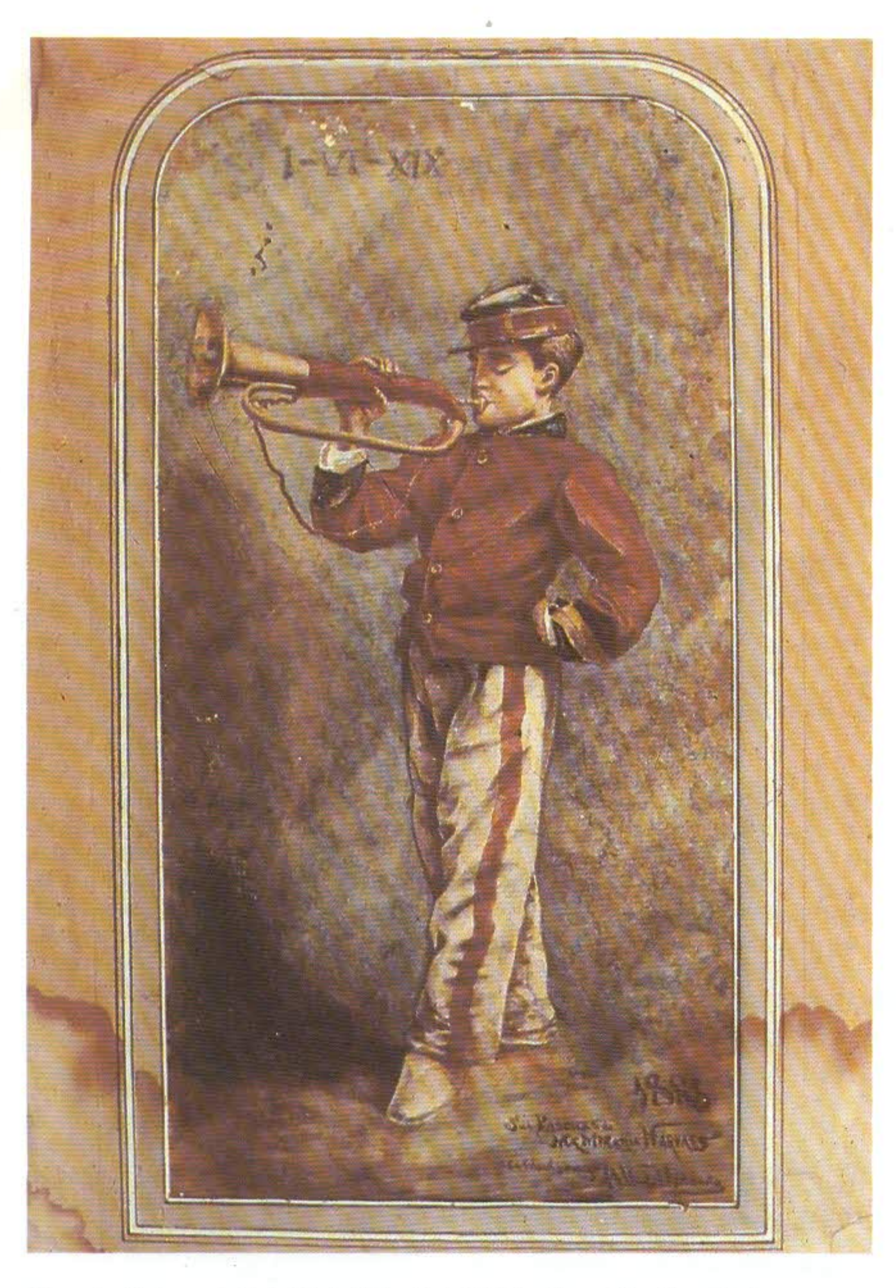
Artículo 220. Los miembros de la Fuerza Pública no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la ley.

Artículo 221. De los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar.

Artículo 222. La ley determinará los sistemas de promoción profesional, cultural y social de los miembros de la Fuerza Pública. En las etapas de su formación, se les impartirá la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos.

Artículo 223. Sólo el gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencias a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas.

Los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente, creados o autorizados por la ley, podrán portar armas bajo el control del gobierno, de conformidad con los principios y procedimientos que aquélla señale.



El corneta. Tinta y acuarela de Alberto Urdaneta, 1885. 51 x 26 cm. Colección particular.

dad de la Junta Suprema de Gobierno. El vocal Pedro Groot propuso la creación de cuatro escuadrones de caballería, con 150 plazas cada uno. Este hecho señala significativamente al 23 de julio como fecha de nacimiento del Ejército Nacional.

El 5 de agosto se inició la formación de los escuadrones de infantería y caballería, bajo control de la Junta Suprema, en ceremonia especial que hizo brillar los primeros uniformes del Ejército.

Entre 1810 y 1816 la nueva nación tuvo un período de inquietud; los gobernantes, sin experiencia, se lanzaron a ensayos centralistas y federalistas que desembocaron en una guerra civil que debilitó a los neogranadinos y fortaleció a los españoles, quienes aprovecharon esta circunstancia para preparar la reconquista adelantada por el pacificador Pablo Morillo.

El período siguiente a la toma de Cartagena por Pablo Morillo, el 6 de diciembre de 1815, fue de altas y bajas para los núcleos armados que constituían la célula del ejército neogranadino. El 27 de mayo de 1819 se inició la marcha que llevó a las tropas patriotas a Boyacá, Carabobo, Pichincha, Junín y Ayacucho, las batallas que dieron la libertad a Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia.

Asegurada la independencia, Bolívar formó la Gran Colombia, cuya vida fue efímera. Durante su corta existencia, el ejército midió sus fuerzas con el Perú: el 27 de febrero de 1829 las armas colombianas, en el portete del Tarqui, vencieron al invasor.

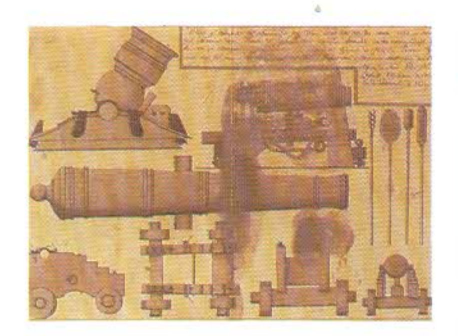
Disuelta la Gran Colombia y desaparecido Bolívar, el Ejército de la Nueva Granada se sumió en la guerra civil, sin poder progresar ni modernizarse. Sus oficiales no eran suficientemente técnicos y así lo comprendieron los gobernantes, quienes en varias ocasiones trataron de fundar y organizar escuelas y colegios militares. La necesidad de tecnificar el ejército impulsó la creación de una escuela militar, creada por ley 127 de 1886 y reglamentada por decreto 284 de 1887.

Para organizar el ejército, el gobierno colombiano contrató con Francia una misión militar compuesta de tres oficiales. Por desgracia, la guerra civil declarada el 18 de octubre de 1899 no permitió que siguiera adelante la tecnificación de oficiales y mandos.

Terminada la guerra civil de los Mil Días, fue elegido para la Presidencia de la República el general Rafael Reyes, quien asumió la rehabilitación del país. Recuperada en primer lugar la economía y con el fin de velar por la paz interna, el presidente Reyes resolvió tecnificar el ejército. El primer paso para ello fue reducir el pie de fuerza, pues el ejército tenía 80000 hombres mal instruidos y mal equipados.

La tecnificación del ejército se inició con la fundación de la Escuela Militar de Cadetes, para lo cual se contrató una misión militar chilena que asesoró al Ministerio de Guerra, y el 1 de junio de 1907 inició la Escuela sus labores. Fuera de la dirección de la Escuela Militar, la misión chilena tuvo a cargo la reorganización del ejército; permaneció en nuestro país hasta 1914. En 1926 llegó al país una misión suiza compuesta por los coroneles Jugler von Verth y Guatier y el capitán Pessina. Esta misión reorganizó nuevamente el ejército.

Al estallar la segunda guerra mundial, en 1939, llegaron al país las primeras misiones americanas. Los oficiales colombianos fueron a Estados Unidos a perfeccionar sus conocimientos y una nueva doctrina fue



Plano de un cañón por el aspirante de Marina Ramón Iglesias, bajo la dirección del capitán de navío Rafael Tono, Cartagena, diciembre 20 de 1825. 25.5 x 35 cm. Museo Nacional, Bogotá.

adoptándose en las Fuerzas Militares. Terminada la conflagración mundial, el ejército siguió asistido por misiones americanas. Los cursos para oficiales en Estados Unidos se hicieron más numerosos y los asistentes bélicos americanos se adaptaron a la vida colombiana.

En 1946 se produjo un cambio político en el país que inició una era de violencia en campos y veredas, agudizada y generalizada por los hechos del 9 de abril de 1948. Desde esta fecha el ejército vive, por decirlo así, dedicado a las labores propias del restablecimiento del orden público.

Con motivo de los pactos internacionales y como consecuencia de la agresión comunista a Corea, Colombia se hizo presente en este conflicto y en 1951 envió a ultramar al batallón de infantería *Colombia*, que combatió brazo a brazo junto a las Naciones Unidas hasta su regreso en 1954.

Organización actual del Ejército

La Primera División, con puesto de mando en Santa Marta, tiene jurisdicción en los departamentos de la Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico, Sucre, Bolívar, Córdoba, Antioquia y norte del Chocó. Está constituida por la Segunda, Cuarta y Decimaprimera Brigadas.

La Segunda División, con puesto de mando en Bucaramanga, tiene jurisdicción en los departamentos de Boyacá, sur del Cesar, occidente de Antioquia, Santanderes y Arauca. La conforman la Primera, Quinta y Decimacuarta Brigadas.

La Tercera División, con puesto de mando en Cali, tiene jurisdicción en los departamentos de Nariño, Valle, Cauca, Tolima, Quindío, Caldas, Risaralda, sur del Chocó y Putumayo. Está conformada por la Tercera, Sexta y Octava Brigadas.

La Cuarta División, con puesto de mando en Villavicencio, tiene jurisdicción en los departamentos de Meta, Huila, Caquetá, Vichada, Guanía y Casanare. Está conformada por la Séptima, Novena y Decimasegunda Brigadas.

La Quinta División, con puesto de mando en Bogotá, tiene jurisdicción en el departamento de Cundinamarca. Está constituida por la Décima y Decimatercera Brigadas.

La Sexta División, con puesto de mando en San José del Guaviare, tiene jurisdicción en Guaviare, Amazonas y Vaupés.

La división Tropas del Ejército está constituida por las siguientes unidades con puesto de mando en Bogotá: Decimaquinta Brigada de Institutos Militares, Decimanovena Brigada Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Vigésima Brigada de Inteligencia y Contrainteligencia, Vigesimaprimera Brigada de Apoyo Logístico.

Unidades especiales

– Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas. A raíz de la toma violenta del Palacio de Justicia por parte de la subversión, las Fuerzas Militares ordenaron la concentración de un seleccionado número de hombres del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y Policía Nacional para que mediante un permanente entrenamiento, organización y dotación se convirtieran en una Fuerza de Operación Especializada, que actúa bajo directrices del Comandante General de las Fuerzas Militares. Las Fuerzas Antiterroristas Urbanas están integradas por expertos en fotografía, explosivos, francotiradores y combatientes, convirtiéndose en el soporte más fuerte para la lucha antiterrorista en las zonas urbanas, específicamente.

– Fuerzas Especiales Antiterroristas Rurales. Creadas en 1974 con el propósito de conducir operaciones especiales sobre objetivos limitados en el territorio colombiano. Las Fuerzas Especiales Antiterroristas Rurales cuentan hoy con medios aerotransportados, aeromóviles y terrestres para operar en cualquier parte del país.

– Brigada Móvil Nº 1. Integrada por nueve batallones de contraguerrilla. Es la unidad operativa más nueva del Ejército, sin una base de comando específica, y recorre el país recupe-



Primera ametralladora adquirida para el Ejército de Colombia en 1885, diseñada por el médico norteamericano Richard Gatling. Museo Militar, Bogotá.



Sello de correos conmemorativo del cincuentenario de la Escuela Militar de Cadetes, 1907-1957, con el escudo de armas de la institución y con la efigie de su fundador Rafael Reyes Prieto.



Sello de correos conmemorativo de la participación del Batallón Colombia en la guerra de Corea.

rando la paz y las propiedades campesinas que han sido víctimas de los grupos subversivos. Cuenta con unidades altamente entrenadas, dotadas de vehículos blindados y helicópteros de transporte de personal y artillados, que le imprimen movilidad y sorpresa, sus características principales. Debido a esta particularidad, la Unidad Operativa Menor está en capacidad de apoyar a otras brigadas en las operaciones antisubversivas.

– Batallón *Colombia* Nº 3. Desde 1981 Colombia se comprometió, mediante un convenio con las Naciones Unidas, a mantener una unidad táctica destacada en la península del Sinaí, como integrante con otros ejércitos del mundo de la Fuerza Multinacional de Observadores, con una misión especial: verificar el cumplimiento del tratado de paz sobre el diferendo limítrofe firmado por las Naciones de Egipto e Israel.

– Servicio de Reclutamiento. Es una entidad orgánica del Cuartel General del Ejército, creada mediante decreto, con la función única y exclusiva de definir la situación militar de los colombianos. Se encarga de planear, dirigir y controlar los sistemas de incorporación de soldados y suboficiales, así como de ejecutar los planes de movilización del Ejército.

Distinciones

– Dragoneantes. Distinción otorgada en ceremonia especial a los mejores soldados del contingente, que durante todas las actividades asignadas a la instrucción demuestren un alto sentido de responsabilidad, disciplina, dedicación y espíritu militar.

– Cuadro de Honor. Cuando el comandante de compañía selecciona mensualmente a un soldado como figura para el cuadro de honor, está reconociendo su iniciativa, interés y excelente desempeño en cada una de las actividades asignadas a su cargo.

–Medalla José María Córdova en el grado de Compañero. Otorgada al soldado que se haya destacado por su excelente conducta y compañerismo.

– Medalla Juan Bautista Solarte Obando. Condecoración otorgada al mejor soldado del contingente, por su excelente conducta, disciplina e interés en los actos del servicio, acierto en el cumplimiento de las órdenes y lealtad a la institución. Estas virtudes le hacen merecedor de la Medalla al Mérito Militar, impuesta por el comandante de la unidad en la ceremonia de licenciamiento del contingente.

– Ascenso a Subteniente de Reserva. Se asciende al grado de Subteniente de la Reserva al 10% de los mejores soldados del contingente, en la ceremonia de licenciamiento presidida por el comandante de la unidad militar.

Instrucción y entrenamiento

Tanto la instrucción como el entrenamiento buscan proporcionar al personal de oficiales, suboficiales y soldados una educación profesional integral, que permita a las Fuerzas Militares disponer de cuadros de mando y ejecutantes altamente capacitados para cumplir eficientemente las obligaciones y responsabilidades inherentes a su grado o cargo, especialidad o función.

En la primera fase de instrucción ocurren los siguientes eventos de especial importancia:

– Entrega de armas. A la cuarta semana de la primera fase de instrucción individual básica y de escuadra, se realiza la ceremonia de entrega del arma de dotación que cada uno de los soldados tendrá bajo su responsabilidad.

– Juramento de bandera. Una vez finalizada la primera fase de instrucción básica y de escuadra se efectúa la ceremonia de Juramento de Bandera, en la que el soldado se compromete a defender y respetar los símbolos patrios y las instituciones que garantizan que Colombia seguirá siendo una nación grande, libre y soberana.

Al término de la segunda fase, el soldado logra un adecuado manejo de sus habilidades y condiciones físicas, técnicas y tácticas, permitiendo una total disposición para el cumplimiento de la misión y tareas que le asignen sus comandantes.



Rifles utilizados en la guerra de los Mil Días (1899-1902). Museo Militar, Bogotá.



Batalla del castillo de Maracaibo, del 24 de julio de 1823. Oleo de José María Espinosa Prieto, 1878. 87 x 123 cm. Museo Nacional, Bogotá.

En la tercera fase, el soldado perfecciona sus habilidades como combatiente individual y como integrante de una unidad básica, consciente de que de su activa participación, con voluntad y disciplina, depende el logro de los objetivos institucionales.

La cuarta fase enfatiza las áreas de entrenamiento psicológico y técnico, así como el entrenamiento táctico y operacional para lograr estar en capacidad de desarrollar con éxito todo tipo de operaciones y tareas afines con el servicio militar.

En la quinta fase, durante un mes, se readapta al soldado a la vida civil mediante la capacitación ofrecida por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y se enfatiza en las obligaciones y deberes del reservista para con la familia, la sociedad y la patria. Al soldado bachiller, además, se le familiariza con los centros de educación superior y se le brinda preparación preuniversitaria y orientación profesional.

ARMADA NACIONAL DE COLOMBIA

En 1822 el general Francisco de Paula Santander, por medio del decreto 085 de junio 28, creó la Escuela Náutica, localizada en Cartagena. Su director fue el capitán de navío Rafael Tono Llopis; para el entrenamiento de cadetes disponía de naves como los buques *Libertador*, *Cundinamarca*, *Colombia* y otros. El 31 de julio de 1824 la Escuela Náutica presentó al público sus primeros trabajos, y desgraciadamente los últimos, en una ceremonia presidida por el almirante José Prudencio Padilla y el general Carlos Soublette. Por medio del decreto de diciembre 7 de 1825 se dispuso el desarme de los buques de guerra y el inmediato retiro de la oficialidad, sin goce de sueldo de retiro alguno.

No obstante, la historia de la Armada se remonta al 12 de septiembre de 1810, cuando la Junta de Cartagena, presidida por José García de Toledo, dictó el decreto por el cual se creaba la Comandancia General de Marina y se designaba como su primer comandante al capitán de navío Juan Nepomuceno Eslava, con el fin de llenar las necesidades operativas navales en la costa atlántica y el bajo Magdalena, en la lucha de los partidos cartageneros contra el fuerte realista de Santa Marta, cuyo gobernador, coronel Pedro Domínguez, y el jefe de las fuerzas navales realistas, capitán de navío Pablo Oligos, amenazaban a las provincias libres.

Por ley de octubre 14 de 1821, expedida por el gobierno de Cúcuta, se creó el Departamento de Marina, con jurisdicción sobre las aguas territoriales del cabo de la Vela al Escudo de Veraguas (Panamá). El almirante Padilla fue designado como su comandante, cargo que desempeñó hasta el 8 de marzo de 1828.

La Infantería de Marina también fue creada en el gobierno del general



José Prudencio Padilla López.
Oleo de Ignacio Castillo Cervantes,
Museo Militar, Bogotá.

Santander y al respecto fue presentado al Congreso de 1823 un extenso memorando por el capitán de navío Rafael del Castillo y Rada.

Poco a poco la marina de guerra fue extinguiéndose. Solamente en las guerras civiles adquirió importancia, cuando los ejércitos competían por el control del río Magdalena y el litoral atlántico, en busca de dominio estratégico para el movimiento de tropas y la conducción de abastecimientos. Por decreto de mayo 23 de 1867, expedido por el general Santos Acosta, la marina de guerra fue suprimida; sin embargo, en 1880 el presidente de la República, Rafael Núñez, la restableció nuevamente.

Las guerras civiles desestabilizaron la situación de la Marina hasta el punto de hacerla casi desaparecer; sin embargo, el presidente Rafael Reyes dictó el decreto de julio 6 de 1907, por el cual se creó la Escuela Naval Nacional, en su cuarta época, con sede en Cartagena. Esta inició labores el 20 de julio de ese año, pero infortunadamente el 28 de diciembre de 1909, por decreto 659, fue eliminada una vez más y varios de sus alumnos fueron enviados a especializarse en las armadas de España y Chile.

A raíz del conflicto con el Perú, en 1932, se vio nuevamente la necesidad de contar con una marina de guerra, la cual fue creada por el gobierno nacional en busca de una defensa integral del territorio. Concluido este conflicto, con la firma del protocolo de Río de Janeiro el 22 de mayo de 1934, el presidente Enrique Olaya Herrera vio la necesidad de sostener la marina de guerra en tiempo de paz y, para ello, contrató la misión inglesa presidida por el contralmirante Basil O. Bell-Salter, para organizar una fuerza naval definitiva.

La Escuela de Grumetes se fundó por decreto 853 de abril 20 de 1934, bajo la dirección del capitán de navío Erick Richter de la Armada Alemana, a bordo del *M.C. Boyacá*, surto en Puerto Colombia. Esta se trasladó a varios lugares hasta que por decreto 2285 de diciembre 20 de 1940 pasó a bordo del buque escuela *M.C. Cúcuta*, en Cartagena. En agosto de 1942 fue cambiada de nuevo al antiguo edificio de la Infantería de Marina, hasta el mes de junio de 1944, cuando se trasladó definitivamente a Barranquilla.

Por decreto 712 de abril de 1935 el presidente de la República, Alfonso López Pumarejo, organizó definitivamente la Escuela Naval de Cadetes, que inició labores el 3 de julio del mismo año, ingresando como alumnos dos cadetes por cada departamento y cinco por la ciudad capital. La organización de la Escuela en esta nueva etapa fue encomendada al capitán de navío, integrante de la misión inglesa, Ralph Douglas Binney.

Por decreto 2122 de agosto 28 de 1935 se estableció la antigüedad de la incipiente oficialidad naval en número de 39 y se confirmó a los primeros oficiales efectivos trasladados del Ejército Nacional del arma de Artillería. En 1936 se promulgó la ley 105 orgánica de la Armada Nacional, por la cual se constituyó en una institución de las Fuerzas Armadas, con reglamentaciones autónomas e independientes de las demás instituciones armadas y con personal y presupuesto propios.



Capitán de Navío Ralph Douglas Binney,
organizador de la Escuela Naval de Cadetes.
Archivo del Comando de la Armada Nacional.

Banderas de señales de los buques de guerra,
firmado por José Prudencio Padilla, julio 1824.
Archivo General de la Nación, Bogotá.



Bandera de la guerra a Muerte (1813)
y escudo de la Armada colombiana.
Acuarela de Enrique Ortega Ricaurte, 1954.



Placa recordatoria del fusilamiento de José Prudencio Padilla en la Plaza Mayor de Bogotá, el 2 de octubre de 1828.



Misa campal a bordo de la cañonera "Cartagena", durante la guerra con el Perú, Güepí, abril 1933. Fotografía publicada en portada de "Cromos".





La cañonera "Cartagena" anclada en Caucayá, en el Putumayo, enero de 1933. Encuentro de Enrique Olaya Herrera y Alfredo Vázquez Cobo en La Capilla, marzo de 1933. "Cromos" tituló esta foto de portada como "El presidente y el generalísimo"



Maqueta del buque escuela "ARC Gloria". Museo Militar, Bogotá.



Destructor "ARC 20 de Julio", de construcción sueca. Oleo de C. Kaudern, 1958. 53 x 72 cm. Museo Militar, Bogotá.



Estampilla conmemorativa de los primeros 50 años de la Escuela Naval de Cadetes, diseñada por H. Anderegg, 1985.



Camilo Daza Alvarez. Museo Militar, Bogotá.



Benjamín Méndez Rey. Museo Militar, Bogotá.

La Escuela de Especialistas se creó en Cartagena en 1947. Un año después se reorganizó con la denominación Escuela de Clases y Marinería, y a finales de 1953 se dispuso su traslado a Barranquilla, iniciando labores el 1 de febrero de 1954, bajo su actual nombre de Escuelas Técnicas.

A partir del año 1951 ha venido funcionando, anexa a la Escuela Naval, la Escuela Mercante, cuyos recursos fueron creados por el gobierno nacional mediante decreto extraordinario, con el fin de corresponder a los esfuerzos realizados por la Flota Mercante Grancolombiana en el desarrollo de la marina comercial de nuestro país. Desde 1958 hasta la fecha, la instrucción ha sido encomendada en su totalidad a oficiales navales colombianos y profesores civiles al servicio de la institución.



Formato de patente de corso expedida a nombre de la República de Colombia, ca. 1821. Mapoteca 5, Nº 305B. Archivo General de la Nación

El gobierno nacional, por resolución 1505 de mayo de 1963, aprobó la facultad de Ingeniería Naval. En enero de 1970 la Armada firmó un convenio para crear las secciones de Geofísica y Geología Marina, anhelo realizado con la Universidad Jorge Tadeo Lozano y ampliado en enero de 1972 para desarrollar cursos administrativos con orientación hacia economía, realizados en la Escuela Naval con nivel universitario de dos años. La Escuela Naval fue reconocida por el Ministerio de Educación Nacional como universidad.

Fuerza Aérea Colombiana

La verdadera fecha de creación de la Aviación Militar Colombiana podría remontarse a 1915, época de la primera guerra mundial, cuando un grupo de jóvenes bogotanos fundaron lo que podría considerarse el primer Club Aeronáutico de Colombia. En 1916 el Congreso Nacional preparó y aprobó la ley 15, que facultaba al gobierno para enviar al exterior a jóvenes colombianos con el propósito de adelantar cursos de pilotaje militar y de navegación aérea. En 1919 el gobierno colombiano, con el presidente Marco Fidel Suárez a la cabeza, promulgó la ley 126 de diciembre 31 que creó la Aviación Militar Colombiana y la integró como quinta arma del Ejército Nacional.

A continuación se expidieron los decretos 2172, 2182 y 2247 reglamentarios de esta ley, que se referían a la creación de la primera escuela de Aviación Militar en Colombia, constituida el 10 de diciembre de 1920. Su primer director fue el coronel Gabriel del Páramo, con asistencia de veteranos franceses de la primera guerra mundial, contratados por el gobierno.

El decreto 357 de marzo 11 de 1921, en desarrollo de la ley 126 de 1919, organizó el cuerpo de aviación del Ejército en escuadras, grupos y escuadrillas. Cada escuadra tendría tres grupos y cada uno de éstos, tres escuadrillas.

La Escuela de Aviación se cerró transitoriamente mediante decreto 580 de abril 28 de 1922. El contrato con la misión francesa se dio por terminado. Los decretos 1737 y 1756 de noviembre 8 de 1924 la reactivaron, en esta ocasión en Madrid (Cundinamarca), en terrenos adquiridos por el gobierno y parte de las haciendas Serrezuela y Quinta Córdoba, con la asesoría de una misión aérea suiza, al mando del capitán Henry Pillichody, quien fue nombrado por el gobierno, adicionalmente, director de la Escuela y jefe de la Aviación Militar.

El 4 de abril de 1927, mediante decreto 602, se crearon y organizaron las Tropas de Aviación, hoy denominadas Infantería de Aviación. Mediante resolución 215 del Ministerio de Guerra, la Escuela fue cerrada nuevamente en los últimos días de di-











Aviones utilizados por la Fuerza Aérea Colombiana: Caudron G3 con motor Le Rhone de 80 HP. (1921-1929); Boeing Consolidated PT-11 (años 20); Curtiss NK-1 Trainer con motor Wright Whirlwind (1933-1943); Boeing Stearman PT-17 con motor Lycoming 220 HP. (1942-1957); Beechcraft T-34 con motor Continental 0-470-13 225HP. (1954). Pinturas al óleo de Francisco Acuña, Museo Militar, Bogotá.

ciembre de 1928. El contrato con los suizos había terminado el 31 de julio anterior, pero sin embargo la escuela se reabrió nuevamente el 20 de marzo de 1929, esta vez en forma definitiva, bajo las órdenes del coronel Leopoldo Piedrahíta y con la asesoría de una nueva misión aérea francesa, a cargo del coronel Pierre Chatevieux.

El decreto 2065 de diciembre 1 de 1932 creó dentro del Ministerio de Guerra el departamento 8 como Dirección General de Aviación Militar y un consejo especial de Aviación Militar.

Además de las misiones aéreas francesas y suiza, estuvieron en Colombia la alemana (1933-1935), una cubana (1935) y la de Estados Unidos (1935-1936) para contribuir en la estructuración definitiva de la aviación militar colombiana.

En 1933 se creó el Servicio Aéreo para la Presidencia de la República y la Escuela de Aviación Militar que operaba en Madrid se trasladó a Cali y se inauguró el 21 de septiembre. Madrid continuó solamente como







Avión de transporte Ford Trimotor (1935-1945); helicóptero Black Hawk UH-60; helicóptero Bell con turbina Lycoming T-53L-13B de 1.400 HP.; avión Consolidated Vultee B.T-15 (1942-1951). Pinturas de David Izquierdo y de Alberto Puentes, 1988-1991. Archivo Revista Aeronáutica, Bogotá.

base aérea y como Escuela de Clases Técnicas para preparar a los mecánicos de aviación.

En el año 1934, mediante el decreto 2066, se creó la Base Aérea del Pacífico en Buenaventura. El Departamento de Aviación Civil se reorganizó mediante el decreto 1683 de agosto 28, a partir del 1 de septiembre. Se crearon la Dirección General de Aviación, con los Departamentos de Aviación Militar y de Aviación Civil, y la Junta Asesora de Aviación.

En 1936, por medio del decreto 2437 de septiembre 1, se creó la Escuadrilla de la Aurora. En 1942 la Aviación Militar se separó del Ejército y se convirtió en Fuerza Aérea Nacional, como una rama independiente de las Fuerzas Militares del Estado, a cargo del Ministerio de Guerra, con organización y reglamentación propias (decreto 1680, julio 15 de 1942).

En 1943 se creó el Centro de Instrucción para Pilotos Civiles en la base de Madrid, mediante la resolución 1024 del 24 de agosto. Mediante el decreto 2298 del 26 de noviembre se crearon las Secciones de Tropas Paracaidistas en las diferentes bases aéreas.

En 1944 la ley 102 de diciembre 31 reorganizó las Fuerzas Militares y creó los directores del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, integrando de nuevo esta última a la Fuerza Aérea Nacional y a la Aeronáutica Civil.

En 1948, con ocasión del "Bogotazo" del 9 de abril, la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) efectuó su primera "gran" operación de transporte aéreo militar, trasladando hacia Bogotá tropas de refuerzo desde varias ciudades colombianas en aviones C-47.

Por decreto 1729 inició operaciones el Fondo Rotatorio de la FAC, que había sido creado desde el año anterior por la ley 84. En 1953 la Escuela de Suboficiales de Madrid fue trasladada a la Escuela Militar de Aviación en Cali, como escuadrón de aerotécnicos, y se creó la Base Aérea de Melgar, actual Comando Aéreo de Apoyo Táctico Nº 1. En 1954, con base en el Aeropuerto de Techo, hoy Ciudad Kennedy, se creó el Escuadrón de Enlace bajo órdenes directas de la Presidencia de la República. En 1955 el Escuadrón de Transporte fue trasladado de la base de Madrid al Aeropuerto de Techo. Se fusionó con el de Enlace y se convirtió en el Grupo de Transporte Aéreo Militar. En ese mismo año se crearon los estatutos de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana, por medio del decreto 026 de enero 15.

En 1960 el Instituto Militar Aeronáutico (IMA), reestructurado como una verdadera unidad académica, fue trasladado a la sede del Grupo de Transportes en Techo (decreto 570, marzo 9). En 1961 la Escuela Militar de Aviación, a raíz de los nuevos programas académicos universitarios adoptados en beneficio de la preparación de todos los alumnos aspirantes a oficiales, fue denominada por un breve lapso Academia Militar Aeronáutica.

En 1962, en la base de Madrid, se creó el Centro de Instrucción Militar para Soldados. En abril el gobierno

del presidente Alberto Lleras, siendo ministro de Guerra el mayor general Rafael Hernández, inauguró las nuevas instalaciones del Centro Administrativo Nacional (CAN) y el Ministerio de Guerra, el Comando General de las Fuerzas Militares y los Cuarteles Generales (Comandos) del Ejército, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana pasaron al moderno edificio que hoy ocupan.

En 1963, con sede en Neiva, la base de Melgar creó el Grupo Aerotáctico en apoyo al Ejército, y la base de Transportes fue trasladada a sus nuevas instalaciones en el Aeropuerto Internacional Eldorado. En 1964 se crearon el dispensario de la FAC, el Comando Aéreo de Transporte Militar y el Escuadrón de Reconocimiento Aéreo.

En 1968, con sede en Cartagena, la base de Apiay creó el Escuadrón de Apoyo Táctico Aeronaval. El mismo año se creó la empresa Aeroindustrial Colombiana S.A., mediante escritura 2727 de junio 24. En 1970 el Escuadrón de Aerotécnicos salió de la Escuela Militar de Aviación a sus nuevas instalaciones de Madrid, convirtiéndose en la Escuela de Suboficiales de la FAC.

En 1971 se desactivó el Instituto Militar Aeronáutico y la capacitación de oficiales para ascenso fue asumida por la Escuela Militar de Aviación en Cali (Escuadrón Académico). El Museo Aeronáutico se distribuyó entre el Comando de la Fuerza Aérea, la Escuela Militar de Aviación, la Base Aérea de Eldorado, el Museo Ricaurte (Villa de Leiva) y el Museo Militar.

En 1979 se creó la Base Aérea de San Andrés como Grupo Aéreo del Caribe. En 1982 volvió a Bogotá como Instituto de Capacitación para Oficiales el antiguo IMA, operando en predios de la Base Aérea Eldorado, luego de 11 años de funcionamiento en Cali.

En 1985, con ocasión del desastre producido por la explosión del volcán Nevado del Ruiz en noviembre, la Base Aérea de Palanquero se convirtió en el centro de operaciones desde donde se coordinó y desarrolló toda la gestión de ayuda propia y procedente del exterior y las misiones de búsqueda y rescate.

En 1990 la Fuerza Aérea participó exitosamente en la Operación Colombia contra Casa Verde (La Uribe, Meta), base principal del núcleo subversivo del país. Este mismo año se creó, con base en Rionegro (Valle de San Nicolás, Antioquia), en predios del aeropuerto de Medellín, el Comando Aéreo de Apoyo Táctico Nº 2.

En 1991 se celebró en Bogotá la CONJEFAMER XXXI (Conferencia de Jefes de las Fuerzas Aéreas Americanas) con la asistencia de 22 países.

La Fuerza Aérea Colombiana ingresó a la etapa de los "radares militares" con la instalación de uno de ellos en la isla de San Andrés y el inicio de la construcción de otro en Riohacha (Guajira) para el control y prevención del narcotráfico.

El Instituto Militar obtuvo del ICFES la homologación de sus programas académicos en pro de la mayor y mejor preparación de los oficiales alumnos de los diferentes cursos de capacitación para ascenso, y la obtención de los correspondientes títulos como administradores aeronáuticos. También a través del ICFES se cumplieron los pasos tendientes a conformar, en la Escuela de Suboficiales de la FAC, la primera Universidad Tecnológica Aeronáutica.

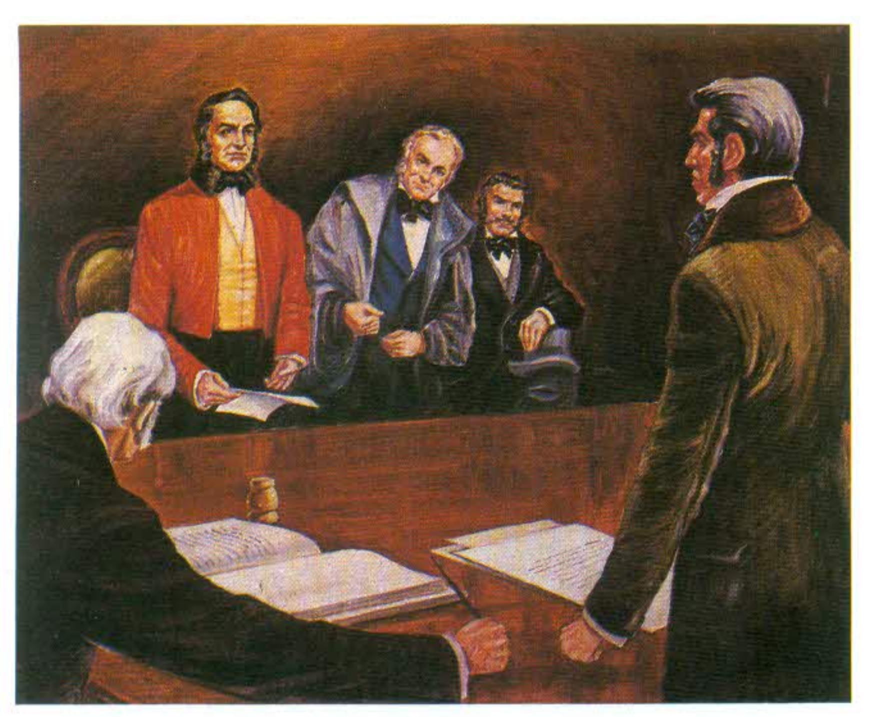
Policía Nacional

Historia

En la Colonia, la Corona española estableció un servicio especial de vigilantes que perseguía a los malhechores; se llamaban alguaciles, prestaban el servicio de policía en los campos y recolectaban el impuesto de peaje (pago de una suma determinada por cabeza de ganado que pasara), que se destinaba a la construcción de nuevos caminos.



Profesores y cadetes de la Escuela de Policía General Santander, Bogotá, 1947. Fotografía de I. Flórez M. Museo Histórico de la Policía Nacional, Bogotá.



Primera Junta de Policía de Santafé de Bogotá, integrada por Antonio Nariño, Primo Groot y José María Lozano en 1791. Museo Histórico de la Policía Nacional, Bogotá.

Durante el gobierno del virrey José de Ezpeleta (1789-1797) se conformó una Junta de policía en 1791, integrada por Primo Groot, José María Lozano y Antonio Nariño. Esta junta tenía entre otras las siguientes misiones: 1) recoger y concentrar a los mendigos, 2) ayudar a la construcción de calles, 3) velar por el alumbrado y el embellecemiento de la ciudad, y 4) velar por el aseo de las calles.

La Junta de policía estaba a órdenes del Cabildo y tenía bajo su mando a un grupo de alguaciles llamados "serenos", a los que correspondía apagar los faroles de las esquinas, recorrer las calles durante la noche y anunciar las horas.

La primera recogida oficial de mendigos tuvo lugar el 26 de septiembre de 1807 por las tropas del rey; los inválidos y enfermos fueron llevados al hospital, y a los vagos se les destinó a trabajar en el camino del puente.

En 1819, finalizada la guerra de independencia, el general Francisco de Paula Santander, nombrado vicepresidente de la República, asumió el mando de la administración durante la ausencia del Libertador Simón Bolívar. Inmediatamente inició la organización legal y política del país; como aún no existía el cuerpo de policía, encomendó sus funciones a la fuerza pública, creó la policía secreta y le dio gran importancia a este ramo de la administración pública, al redactar importantes normas de policía que constituyen el punto de partida de nuestra legislación profesional.

A finales de 1826 Bolívar regresó del Perú y, posesionado, dictó disposiciones de policía; entre ellas se encuentra el decreto 183 del 22 de diciembre de 1827, por el cual se confieren atribuciones y responsabilidades a los jefes de policía. Este decreto, de 74 artículos, establece que los jefes de policía deben cuidar de la seguridad pública, de la vida, del honor y de los bienes de los ciudadanos; pero en ninguna parte se establece a la policía como organismo independiente.

El 4 de febrero de 1861, Mariano Ospina Rodríguez siendo presidente de la República decretó: «Créase en la ciudad de Bogotá un cuerpo de policía al servicio de la Confederación, con el objeto de mantener el orden general y hacer cumplir y ejecutar las leyes nacionales». Como era una policía al servicio de la Confederación Granadina, se deduce que tenía que ser nacional. «Este cuerpo tendrá 18 inspectores y el número de comisarios que, a propuesta de los inspectores, nombre el poder ejecutivo o, con su autorización, el intendente».

Entre las funciones de los inspectores estaban las de investigar los delitos, decomisar armas y municiones de guerra, impedir el cruce de correspondencia entre los rebeldes, aprehender a los desertores del ejército, descubrir las conspiraciones y los agitadores contrarios al gobierno. «Cada inspector tendrá bajo su dirección dos cabos y tenientes para la ejecución de todos los actos que son de competencia de la Policía Nacional».

En 1871 el Congreso expidió la ley 22 de abril 11 sobre policía de fronteras, sus procedimientos en caso de guerra con los países vecinos y disposiciones para que los comandantes de cuerpos de tropas nacionales prestaran todo el apoyo necesario a las autoridades para el cumplimiento de la ley.

En 1880 se organizó un cuerpo de policía en el Estado de Cundinamarca, con dos divisiones, una civil y otra militar. Pagado por la municipalidad, el cuerpo de policía era de sesenta gendarmes, quienes ganaban sesenta centavos diarios.

Proyecto sobre creación de la Policía Nacional

En 1881, por la ley 56, el Congreso Nacional fijó el pie de fuerza para el año 1881-1882 y autorizó al poder ejecutivo para crear y organizar un cuerpo de policía que se extraería de los cuatro mil hombres que formaban el ejército de aquella época. Pero esta ley no se cumplió por motivos desconocidos.

En 1888 se intentó una nueva creación del cuerpo de policía y el Congreso dictó la ley 90 del 7 de noviem-



Juan María Marcelino Gilibert, primer director de la Policía Nacional. Museo Histórico de la Policía Nacional, Bogotá.







bre. Este cuerpo tendría como residencia habitual la ciudad capital de la República y dependería directamente del Ministerio de Gobierno. La conformación de este organismo sería de tipo militar, comandado por dos jefes, constaría de 300 gendarmes divididos en tres compañías. Cada compañía estaría integrada por: un capitán, dos tenientes, un subteniente, un sargento primero, cuatro sargentos segundos, ocho cabos primeros, ocho cabos segundos y un número de gendarmes previamente establecido.

En 1890 la capital estaba vigilada por un cuerpo de policía departamental, uno municipal y otro de serenos. El de serenos solamente vigilaba de noche y estaba integrado por obreros y artesanos. El servicio lo prestaban de seis de la tarde a seis de la mañana; una de sus misiones especiales era prender las lámparas de petróleo que colgaban en la mitad de las calles y anunciar las horas en medio del silencio de la noche.

Siendo presidente de la República Carlos Holguín, el Congreso dictó la ley 23 de octubre 23 de 1890, por la cual se facultaba al gobierno para organizar y sostener un cuerpo de policía y contratar uno o más técnicos extranjeros que lo asesoraran en esta labor. En desarrollo de la ley 23 se dictó el decreto 1000 de noviembre 5 de 1891, mediante el cual se organizó la Policía Nacional de Bogotá, cuerpo dirigido por el francés Juan María Marcelino Gilibert, distinguido organizador de la Policía de París, quien con 500 hombres, de los cuales 50 prestaban servicio especial en la sección de seguridad, reemplazó a los serenos y a los guardianes departamentales, complementando inspecciones de policía de servicio permanente y creando así una institución organizada de carácter nacional. La vinculación de Gilibert se formalizó a través de un contrato celebrado en agosto de 1891 entre el ministro del Interior de Francia y Gonzalo Mallarino, encargado de Negocios de Colombia en París.

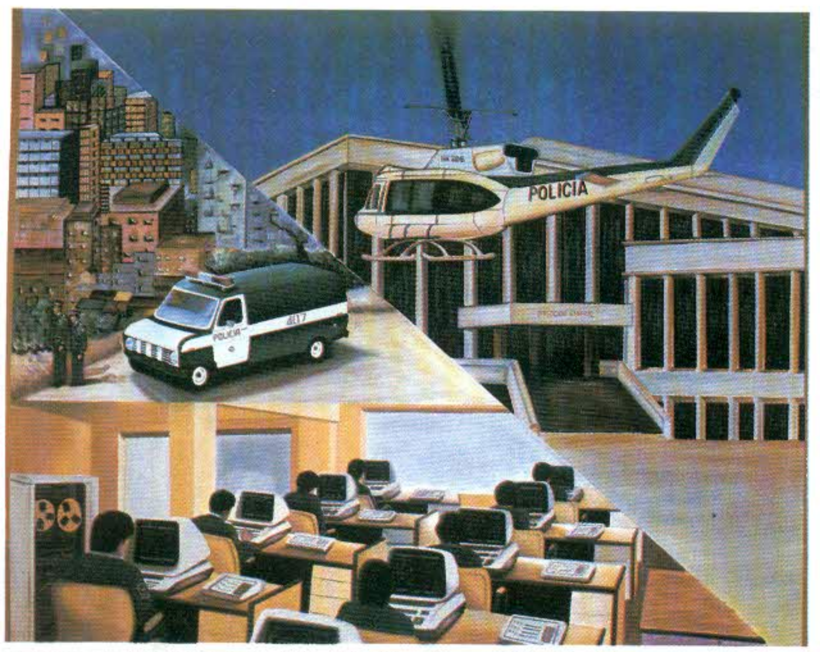




Comisario de Policía Manuel O. Maldonado (1891). Agente de 2ª clase, de la división de Seguridad Especial, Eudoro Castillo (1893). Agente de 4ª clase, de la división Central, Juan de Dios Amézquita (ca. 1893). Agente de 1ª clase, de la 5ª división, Asisclo Leal (ca. 1892). Agente de 1ª clase, Técnico del 1er. Cuerpo de Bomberos, Juan Chacón (1912).

El primer reglamento que recibió la institución fue redactado por Gilibert y aprobado el 12 de diciembre de 1891. Este estatuto decía: «La Policía tiene por misión especial conservar la tranquilidad pública y en consecuencia le corresponde proteger a las personas y a las propiedades; hacer efectivos los derechos y garantías que la Constitución y las leyes reconocen; velar por el cumplimiento de las leyes del país y las órdenes y disposiciones de las autoridades constituidas y prevenir los delitos, faltas y contravenciones, y perseguir y aprehender a los delincuentes y contraventores. La Policía no reconoce privilegios ni distinciones y obliga, por tanto, a nacionales y extranjeros, salvo las inmuni-

POLICIA NACIONAL



Modernización de la Policía Nacional. Mural de Alfonso Tovar, 1986. 350 x 450 cm. Museo Histórico de la Policía Nacional, Bogotá.

Contrato celebrado entre Gonzalo Mallarino, encargado de Negocios de Colombia en París, y M. Constans, ministro del Interior de la República Francesa.

Artículo I. El gobierno de la República Francesa, atendiendo a la petición de Colombia, envía al señor Juan María Marcelino Gilibert, comisario de Policía de 1ª clase, para reorganizar el Cuerpo de Policía de Bogotá, con las condiciones indicadas en carta de fecha 28 de mayo del presente, que el encargado de Negocios de Colombia en París dirige al ministro de Relaciones Exteriores de Colombia.

Artículo II. El tiempo de este compromiso está fijado por un año, que empezará a contarse desde el día en que salga de París dicho funcionario, pudiéndose prolongar el contrato por dos años, con las condiciones establecidas, si Colombia lo juzga necesario.

Artículo III. M. Gilibert recibirá una retribución mensual de mil doscientos cincuenta francos, sin demora alguna.

Artículo IV. M. Gilibert recibirá dicho sueldo en la Legación de Francia en Bogotá, al fin de cada mes, en oro o en moneda legal colombiana, agregando el cambio sobre París.

Artículo V. M. Gilibert recibirá una anticipación de mil francos oro, para gastos de viaje hasta Barranquilla, y otra de quinientos para los de Barranquilla a Bogotá.

Artículo VI. M. Gilibert recibirá, además de su salario, al tiempo de la partida, una anticipación de mil quinientos francos, por los cuales prestará una fianza al encargado de Negocios de Colombia en París, lo mismo que por la anticipación de los gastos de viaje de que se ha hablado en el artículo anterior.

Artículo VII. En caso de que M. Gilibert no llene exactamente los deberes que le incumben, según este contrato, el gobierno de Colombia podrá declarar resuelto el mismo contrato, procediendo breve y sumariamente a hacer constar la falta o faltas de dicho agente.

Artículo VIII. M. Gilibert tendrá derecho, a su regreso a Francia, cualquiera que sea su causa, a una suma igual a la que le haya sido abonada para su viaje de París a Bogotá.

Artículo IX. Se entiende y se estipula formalmente que en caso de que el gobierno de Colombia resuelva renunciar a los servicios de M. Gilibert antes del término fijado, deberá cubrirle íntegramente su sueldo devengado en el tiempo que haya servido.

Artículo X. Si, por causa de enfermedad, dicho funcionario no pudiese prestar sus servicios, no dejará de recibir íntegramente su salario; y para constancia de los casos de enfermedad, será examinado por dos médicos designados, uno por el gobierno de Colombia y otro por la Legación de Francia en aquel país.

Artículo XI. La resolución del presente contrato por causa de cualquiera de las partes será notificada por el encargado de Negocios de Francia en Bogotá a la otra parte interesada, y el día de la notificación será la fecha señalada para su terminación.

Extendido por duplicado en París, el 13 de agosto de 1891.

(Firmado, Gonzalo Mallarino)

dades reconocidas por la Constitución y las leyes, los tratados públicos y el Derecho Internacional».

Siglo XX: Nuevos servicios

En el año 1899 se llevó a cabo una importante reorganización. El decreto 230 de mayo 8 confió a la Policía los siguientes servicios: espectáculos públicos, oficinas, comisiones, vigilancia, investigación y descubrimiento de los delitos, persecución y captura de los delincuentes. Organizó la Policía en ocho divisiones (siete de vigilancia y la central) y dos secciones (la de investigación y la de bomberos), todas dependiendo de la Dirección General. Estableció los servicios médicos y de botica y fijó en 1035 el número de agentes de varias clases para la vigilancia de Bogotá.

En el mes de septiembre de 1902 se organizó un cuerpo de policía nominado Guardia Civil de Bogotá, su misión era vigilar la ciudad y servir de guardia de honor del palacio presidencial. Más tarde, bajo la dirección de Pedro Sicard, se dispuso que la Policía quedara dividida en dos grandes cuerpos: Guardia Civil y Guardia Nacional.

El 16 de junio de 1906, por decreto 711, la Policía pasó a formar parte de un organismo denominado Gendarmería Nacional. Se aumentó el personal de la División Central, espectáculos públicos y comisiones. Se determinó un número de 804 agentes para la vigilancia de la capital, incluyendo los 23 que formaban la sección de bomberos, destinados atender el servicio de incendios e inundaciones.

Con el nombramiento como Director General de la Policía de Gabriel González, en 1911, se inició un segundo período de progreso dentro de la institución. El primero en iniciar los ensayos de identificación por medio de la fotografía fue el general Lubín Bonilla. En este mismo año le fue confiada a la Policía la custodia de las minas de Muzo (ley 87); los servicios en los lazaretos de Contratación, Agua de Dios y Caño de Loro (decreto 414); y en 1912, la custodia de las salinas de Zipaquirá (decreto 1074).

La primera sección ambulante de investigación y captura de delincuentes fue creada en 1913 para actuar en el departamento de Tolima. Mediante el decreto 42 de marzo 25 de 1912 de la Dirección General, se creó un «auxilio mutuo» para los casos en que falleciera un miembro de la Policía, siempre y cuando no fuera por suicidio.

González organizó con treinta hombres la banda de músicos que debían actuar sin perjuicio de sus misiones de servicio. Su primer director fue José del Carmen Aguilera. Reorganizó el gabinete fotográfico y antropométrico que funcionaba rudimentariamente desde 1909, implantando la primera ficha identificativa. El 14 de marzo de 1912 creó la revista de la Policía Nacional, que ha venido cumpliendo a cabalidad su misión, convirtiéndose en la primera forma de divulgación institucional. También organizó la primera escuela de preparación de agentes y la primera escuela de detectives, mediante el decreto 311 de 1914, que comenzó a funcionar el 1 de abril de dicho año.

La Escuela de Policía fue producto de un proyecto aprobado en 1919, según la ley 14 de septiembre 8. Tenía como finalidad la educación y formación de los jefes, oficiales, agentes y demás funcionarios de este ramo. A mediados de 1924 se celebró un contrato entre la Dirección General y el señor Alberto Manrique Martín para la construcción del Palacio de la Policía Nacional, en la calle 9 entre carreras 9 y 10.

Por ley 193 de diciembre 30 de 1959 se dispuso que la nación, desde el 1 de enero de 1960, tendría a su cargo el sostenimiento, dotación y pago de los sueldos de la Policía en todo el territorio de la República. El significado de esta ley es trascendental porque constituye la nacionalización de la institución, condición indispensable de su unidad de acción y de doctrina.

La Academia Superior de Policía fue creada mediante decreto 349 de febrero 19 de 1964, que reglamentó también los cursos de formación, capacitación y especialización para oficiales. Este instituto de estudios superiores ha venido capacitando a los mandos de la Policía para el ejercicio profesional, siendo reconocido como uno de los centros de mayor importancia y nivel en América.

El 15 de abril de 1977 fueron dadas de alta en la institución, en el grado de teniente, las primeras doce damas profesionales. Desde entonces, la policía femenina ha venido cobrando mayor importancia; la presencia de la mujer en la Policía ha permitido atender en mejor forma, entre otros, los servicios de menores y turismo.

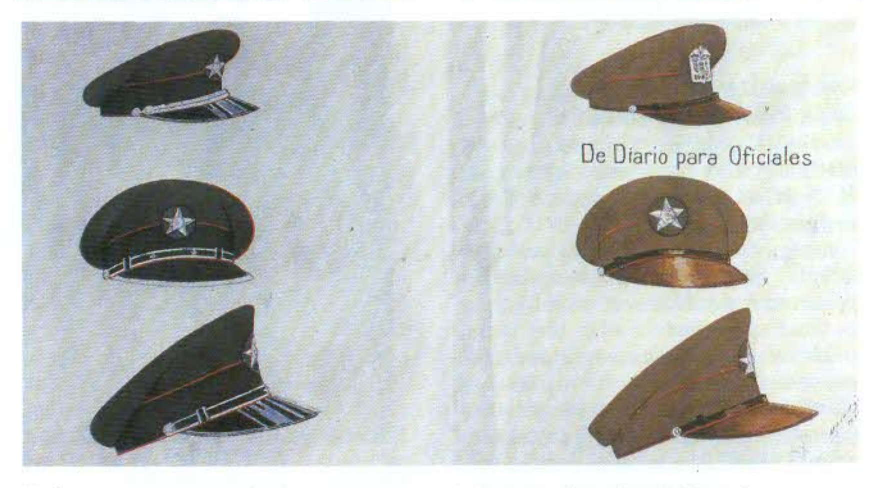
El Grupo de Operaciones Especiales (GOES), dependiente de la DIPEC (actual Dirección de Policía Judicial e



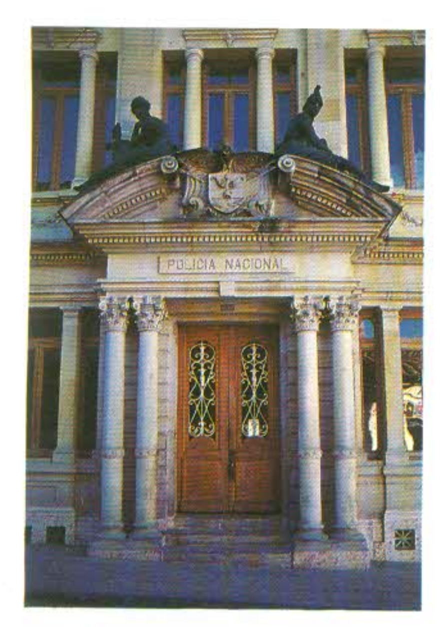








Uniformes de sociedad para oficiales y músicos; capote de diario y uniforme de sociedad para la tropa; gorras para oficiales y tropa. Témpera y acuarelas de Luis Felipe Uscátegui, 1938. Museo Histórico de la Policía Nacional, Bogotá.



Portada del palacio de la Policía Nacional, hoy Museo Histórico de la institución, obra del arquitecto Alberto Manrique Martín, 1925. Fotografía de Ernesto Monsalve.

Inteligencia, DIJIN), comenzó a funcionar el 3 de marzo de 1978. Creado por medio de la directiva permanente 002 de marzo 3 de 1978, emanada de la Dirección General, ha prestado al país grandes servicios. Su eficiencia y alto nivel profesional son prenda de garantía para la comunidad a la que sirve.

El 4 de noviembre de 1980 se clausuró en la Escuela General Santander el primer curso de agentes profesionales formado por indígenas del Amazonas, integrando así a la institución a colombianos que pueden, por sus condiciones personales, servir mejor a sus comunidades.

Reorganización de la Policía Nacional

En 1983 el gobierno nacional reorganizó la Policía mediante decreto-ley 2137, en el que fijó la misión de la institución, artículo 23: «La Policía Nacional está instituida para proteger la vida, honra y bienes de todas las personas residentes en Colombia, garantizar el ejercicio de las libertades públicas y de los derechos que de éstas se deriven, prestar el auxilio que requiere la ejecución de las leyes y las providencias judiciales y administrativas, cooperar con la investigación de delitos y contravenciones, cumplir las labores preventivas, educativas y sociales, y en general conservar el orden público interno de la nación, con los medios y dentro de los límites estatuidos en la Constitución Nacional, en las leyes, en las convenciones y tratados internacionales, en los reglamentos de Policía y en los principios universales del derecho».

Este decreto establece que el presidente de la República es la suprema autoridad administrativa y el jefe de la Policía, y que la institución, para efectos de dirección y mando, depende directamente del Ministerio de Defensa Nacional.

Constitución de 1991

En los últimos años la Policía Nacional inició un período de análisis y revisión de sus principios filosóficos y doctrinales, llegando a la conclusión unánime de la necesidad de que en la nueva Constitución se consagraran los principios rectores de la institución.

Con este fin, la Dirección General de la Policía constituyó un comité de estudio permanente que, debidamente asesorado por destacados constitucionalistas del país, preparó con el máximo cuidado la propuesta presentada al gobierno nacional y a la Asamblea Nacional Constituyente para consagrar en la Carta Magna la definición, fundamento y principios filosóficos de la Policía Nacional, así como su régimen disciplinario, prestacional y de carrera, haciendo énfasis en el fuero penal militar y en el mantenimiento de los postulados de la Carta de 1886. El proyecto de la Policía fue aprobado en su totalidad cumpliendo así su sueño de cien años: por primera vez la Carta Fundamental de Colombia dio vida constitucional a la Policía Nacional (artículos 216 a 223).



Sello de correos en homenaje a la Policía Nacional, emisión de diciembre 29 de 1976.

Derecho Penal Militar colombiano

La legislación militar colombiana tuvo origen en la española; por ella, en tiempos de la Colonia y la Conquista, se reglamentó lo atinente al fuero militar y su influencia se extendió por varios años durante la vida independiente. Algunas cédulas, pragmáticas, órdenes, decretos y ordenanzas del gobierno español conservaron su vigencia por voluntad de los legisladores de la nueva república. Así, por decreto del 12 de octubre de 1821 se encargó al gobierno la ejecución de las últimas leyes españolas relacionadas con deserciones y el implantamiento de una disciplina rigurosa en el ejército. Por decreto del 23 de enero de 1826 se dispuso observar la real orden del 20 de noviembre de 1800 sobre abandono de guardia.

El decreto del 30 de agosto de 1828 estableció: «La ordenanza española de 1768 que manda observar el artículo 1 de la ley del 13 de mayo de 1825, será de hoy en adelante la única ley de la república en todo lo que pertenece al fuero militar, delitos penales que han de conocer de ellos, sin otras variaciones que las que se establecen por este decreto o las que pueda establecer el gobierno en lo sucesivo».

En 1831 se expidió el decreto de 27 de julio, cuyo artículo 1 estableció: «Conforme a lo previsto en el artículo 1 de la ley del 13 de mayo de 1825 se llevará a efecto por las respectivas autoridades militares, las leyes y disposiciones españolas vigentes hasta el 18 de marzo de 1808, sobre la aplicación de las penas impuestas al delito de deserción, las cuales copia Colón [Félix Colón de Larriátegui] en su obra de *Juzgados militares*, tomo IV, página 130, edición del año de 1817».

Por último, entre las disposiciones que daban vigencia en Colombia, ya independiente, a la legislación española, cabe citar el decreto del 27 de noviembre de 1861 que estipulaba: «Artículo 1. Las leyes generales de la República de la Nueva Granada y de la Confederación Granadina que estaban vigentes el 1 de febrero de 1859









Placas de agentes de Policía de los órdenes nacional, departamental y municipal utilizadas en diferentes épocas de la institución (la primera perforada por una bala en acto de servicio). Museo Histórico de la Policía Nacional, Bogotá.

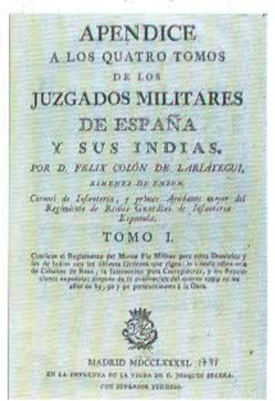
en negocios militares del ejército y la armada, y las ordenanzas españolas y reales cédulas que se declararon vigentes en la República de Colombia, en cuanto no estén derogadas por las Constituciones y leyes que han regido y rigen en el país, forman el código militar de los Estados Unidos de Colombia».

Desde entonces, han sido dictadas múltiples disposiciones relacionadas con la justicia penal militar. Entre ellas, la ley 35 de 1881 dictó el Código Militar. Las leyes 57 y 153 de 1887, que adicionaron y reformaron los códigos nacionales, dedicaron a la legislación militar algunos de sus apartes. La ley 105 de 1890 derogó las disposiciones del Código Militar y dio reglas sobre procedimiento en los juicios militares. Igualmente, la ley 152 de 1893 derogó otras disposiciones del Código Militar y trajo algunas normas sobre servicio militar. En 1905 la ley 26 reformó algunas disposiciones sobre el citado código.

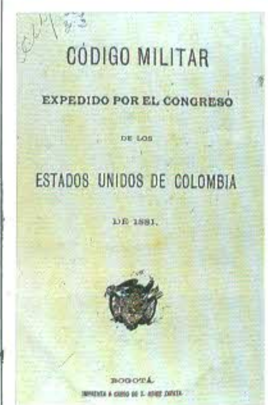
En 1931 se dictó la ley 84 que constituyó el nuevo Código de Justicia Penal Militar, dejando vigentes en el código de 1881 el libro IV, que contiene disposiciones sobre el derecho de gentes. El decreto 2180 de 1944 derogó la ley 84 de 1931. Se declaró que este decreto suspendía el Código de Justicia Penal Militar promulgado por la referida ley.

La ley 3 de 1945 constituyó el nuevo Código de Justicia Penal Militar, derogando la ley 84 de 1931 y sustituyendo el decreto legislativo 2180 de 1944. Esta ley fue adicionada por el decreto 1159 de 1945, por medio del cual se dictaron algunas disposiciones en el ramo de justicia penal militar. En 1950 se dictó el decreto 1125 que suspendió la ley 3 de 1945 y constituyó el nuevo Estatuto Penal Militar. Este decreto fue adicionado en años posteriores hasta cuando se dictó el 2900 de 1953, que trajo como disposición importante la creación de la Corte Militar de Casación y Revisión y reglamentó toda la materia. En los años posteriores se le introdujeron sucesivas refor-


Proyecto de código militar para la república de la Nueva Granada


APENDICE
A LOS QUATRO TOMOS
DE LOS
JUZGADOS MILITARES
DE ESPAÑA
Y SUS INDIAS.
POR D. FELIX COLÓN DE LARIÁTEGUI,
TOMO I.
MADRID MDCCLXXXXI.


JUZGADOS MILITARES
DE ESPAÑA Y SUS INDIAS.
POR DON FELIX COLÓN DE LARRIÁTEGUI
TOMO I.
TERCERA EDICION CORREGIDA Y AUMENTADA.
MADRID.
IMPRENTA DE REPULLÉS.
1817.


CÓDIGO MILITAR
EXPEDIDO POR EL CONGRESO
DE LOS
ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA
DE 1881.
BOGOTÁ.


LEY 35 DE 20 DE MAYO DE 1881.
CÓDIGO MILITAR.
EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA
DECRETA:
LIBRO PRIMERO.
Fuerza pública.
TÍTULO 1.°
Composición, objeto, dependencia y clasificación de la fuerza pública.
CAPÍTULO I.


CÓDIGO MILITAR
EDICION OFICIAL
TOMO SEGUNDO
BOGOTÁ.

Proyecto de Código Militar para la República de Nueva Granada presentado por el general Francisco de Paula Santander en 1838 (Archivo Legislativo del Congreso Nacional). Apéndice al llamado "Código de Colón" (Madrid, Viuda de Juan de Ibarra, 1791) y tercera edición del mismo, "Juzgados militares de España y sus Indias, por Félix Colón de Larriátegui (Madrid, Imprenta de Repullés, 1817). Portada, primera página y segundo tomo de la edición oficial del Código Militar de 1881, impreso por T. Uribe Zapata. Biblioteca Central de las Fuerzas Militares Tomás Rueda Vargas, Bogotá.

mas hasta el año 1958, cuando se dictó el decreto extraordinario 0250 que reglamentó en su totalidad todo lo relacionado con justicia penal militar.

Finalmente, mediante decreto 2550 de diciembre 12 de 1988, el gobierno nacional expidió el nuevo Código Penal Militar, preparado por una comisión redactora integrada para tal efecto por eminentes juristas, que a lo largo de un año de facultades extraordinarias estructuraron el proyecto, adecuándolo a las más modernas corrientes de la ciencia penal contemporánea. Este nuevo código habrá de ser de gran utilidad para la administración de justicia en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, como lo fue el decreto 250 de julio 11 de 1958, a lo largo de sus 30 años de vigencia, cuyo contenido normativo estuvo en buena parte inspirado en el Código Penal de 1936, y sustentado, por lo tanto, en el positivismo "ferriano".

El cambio de la legislación penal común del país, que tuvo lugar con la expedición de los Códigos Penal de 1980 y de Procedimiento Penal de 1987, creó la necesidad de reformar la Ley Penal Militar, a fin de actualizarla y de armonizar las diferentes instituciones consagradas en estos estatutos. La reforma recogió las más modernas teorías del derecho penal contemporáneo, en parte de las normas rectoras de la Ley Penal Militar y de Procedimiento. Se reestructuraron los tipos penales en forma más técnica y precisa, especialmente los denominados delitos típicamente militares, a fin de facilitarle al Juez Penal Militar la administración de justicia. Por otra parte, se aprovechó la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior Militar, para resolver aquellos aspectos que han dado lugar a controversias en la interpretación y aplicación de la Ley Penal Militar. Todo lo anterior, con estricta sujeción al artículo 170 de la Constitución Nacional de 1886, correspondiente ahora al artículo 221 de la Constitución de 1991, que consagra el fuero militar.

Bibliografía

CAMARGO PÉREZ, GABRIEL. "Reseña histórica del Ejército Nacional". *Ejército*, Nº 81 (marzo 1988).

ECHAVARRÍA BARRIENTOS, RAÚL. *En la ruta de las estrellas. Libro de oro de la Fuerza Aérea*. Cali, Fuerza Aérea Colombiana, 1985.

FORERO RACINES, OSCAR. *Alas militares colombianas*. Bogotá, Andes, 1981.

GARCÍA ORDÓÑEZ, RODOLFO. "El fuero militar". *Revista de las Fuerzas Armadas*, Vol. XXXVII, Nº 107 (Bogotá, abril-junio 1983).

GÓMEZ PORRAS, GUSTAVO. "Innovaciones introducidas en el Código de Justicia Penal Militar". *Revista Escuela de Cadetes General Santander*, Nº 47 (Bogotá, enero-marzo 1990).

GÓMEZ PORRAS, GUSTAVO. "La Fuerza Pública en la nueva Constitución de Colombia". *Revista Policía Na ional de Colombia* (Bogotá, julio 4 de 199.).

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. OFICINA DE INFORMACIÓN Y PRENSA. "La Policía Nacional en Colombia". Suplemento *Revista Policía Nacional de Colombia* (Bogotá, noviembre 5 de 1981).

QUEVEDO, JAIME. "Historia del Derecho Penal Militar". *Revista de las Fuerzas Armadas*, Vol. XXVI, Nº 78 (octubre-diciembre 1974).

TONO DE COVO, JOSEFINA. "Reseña histórica sobre la Armada Nacional". *Revista de las Fuerzas Armadas*, Vol. XIII, Nº 38 (Bogotá, mayo-junio 1966).

Revista de las Fuerzas Armadas, Vol. XXV, Nº 73 (Bogotá, julio-septiembre 1973).

Revista de la Armada Nacional, Nº 41 (Cartagena, 1984).

Iglesia y religión en la historia de Colombia

Juan Camilo Rodríguez Gómez

Conquista y Colonia

Patronato regio

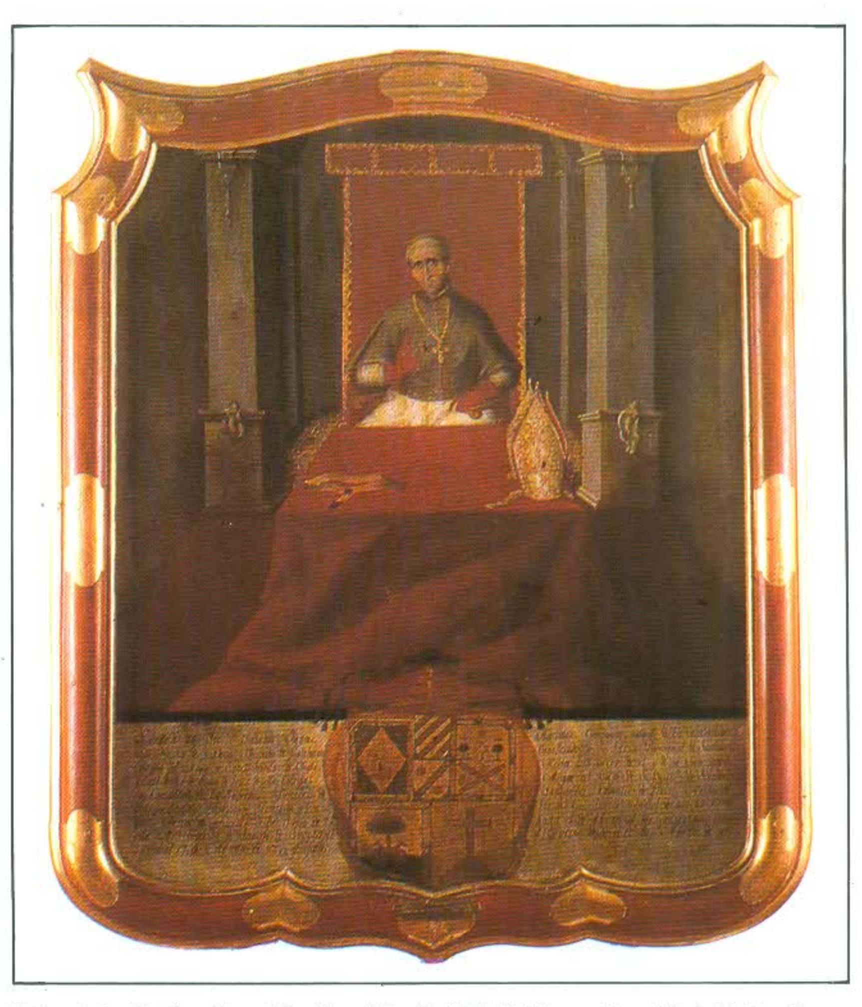
Desde tiempos medievales se estableció un procedimiento para regir las relaciones y potestades de la Santa Sede con España: el *patronato regio* o *patronato real*. La España cristiana, invadida por los moros desde el año 714, sostuvo hasta su desalojo, con la toma de Granada en 1492, una constante lucha de carácter patriótico y religioso contra los musulmanes. En ese batallar de varios siglos se fue consolidando el patronato real como un estrecho vínculo según el cual «el cetro era sostenido por la cruz y la cruz defendida por el cetro».

Con frecuencia, cuando una ciudad que había estado bajo el poder de los moros era conquistada, las mezquitas eran convertidas en iglesias a las que los reyes destinaban los recursos para atender las necesidades del culto. La Iglesia, por su parte, otorgaba algunas prerrogativas a los reyes, siendo la primera el considerarlos como patronos de las iglesias, dando origen así al patronato real. El patronato regio, como un privilegio pontificio otorgado a los reyes de España y consagrado en diversas leyes de las *Siete Partidas*, de la *Recopilación Castellana* y de la *Novísima Recopilación*, permitía al soberano presentar a la Santa Sede los candidatos para las diferentes dignidades eclesiásticas, lo que en la práctica equivalía a nombrarlos.

En esas circunstancias, el rey de España, además de su poder en los campos civil, político y militar, extendió su influencia efectiva al terreno eclesiástico, convirtiéndose en una especie de vicario papal al que el descubrimiento de América amplió de manera inconmensurable el campo de acción.

El patronato en las Indias Occidentales

Antes de la extensión formal del patronato real a la América hispana, en 1508, sucedió un hecho de gran importancia en las relaciones entre el Estado español y la Santa Sede, con respecto a la Iglesia del Nuevo Continente, que condujo, junto con el patronato, a un régimen político-religioso denominado Estado-Iglesia.



Baltasar Jaime Martínez Compañón, obispo de Trujillo (1778-1788) y arzobispo de Santafé de Bogotá (1791-1797). Oleo de autor anónimo del siglo XVIII, 116 x 94 cm. Museo Nacional, Bogotá.

Se trata de la bula *Inter Coetera*, expedida por el papa Alejandro VI, el 14 de mayo de 1493, mediante la cual le concedió a los reyes españoles el dominio sobre las tierras descubiertas y las que se descubrieran. Este documento, conocido también como bula de Donación de las Indias, constituyó el peldaño para el surgimiento y la expansión de la Iglesia católica en América. Contiene múltiples exhortaciones y mandatos vehementes para convertir al Nuevo Mundo a la fe cristiana por conducto de la evangelización y la labor misional, tarea en la que los monarcas españoles se comprometieron desde un comienzo, así como la obligación de "el cargo de la conciencia real". De esta forma, el Pontífice donó las Indias a la Corona española con el encargo de evangelizarlas.

El papa Julio II, mediante la bula *Universalis Ecclesia*, expedida el 28 de julio de 1508, extendió el derecho de patronato de la Corona española a las Indias Occidentales. Así se preparó el camino para la labor evangelizadora en el Nuevo Continente, que correría paralela a la de conquista y explotación económica.

La bula de 1508, de trascendental importancia por sus efectos a lo largo de más de trescientos años, dispuso





Martirios de la evangelización. Grabados de Bartolomé Vásquez sobre dibujos de José Ramos. "Historia Coro-graphica natural y evangélica" de fray Antonio Caulín. Madrid, Juan de San Martín, 1779. Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.

«que ninguna iglesia metropolitana, catedral, colegial, abacial, parroquial, monasterio, convento, hospital, hospicio, ni otro lugar pío y religioso de la clase de graduación que fuese, se pudiese en todo el Estado de las Indias erigir, instituir, fundar, dotar o construir sin que precediese el permiso de sus majestades; y que en las ya entonces erigidas y edificadas y que en adelante se erigiesen y edificasen, tuviesen y ejerciesen, como patronos únicos e *in solidum* de ellas, el derecho de patronazgo, y de presentar a arzobispos, obispos, prebendados y beneficiados idóneos, y la nominación en otros cualesquiera oficios eclesiásticos laicales, como quiera anexos y dependiente de ellas».

Con la concesión de los privilegios del patronato a la Corona española, la Santa Sede confió el proceso evangelizador de América, que por su magnitud no podía adelantar directamente, a la España católica, deseosa de ampliar sus dominios y consolidar su poderío económico y militar que, a su vez, encontraría gran apoyo en el factor religioso.

Primeras diócesis

En Santa María de Antigua del Darién, primera población fundada por los españoles en tierra firme, en 1510, y situada en la costa de Urabá, se erigió la primera iglesia de la actual Colombia. Tres años después, en 1513, se creó en ella la diócesis, siendo su primer obispo el franciscano fray Juan de Quevedo, nombrado por el papa León X bajo el marco del patronato. Esta se constituyó en la primera sede episcopal del continente americano, pero su existencia fue efímera. En efecto esta población, que contó con 17 clérigos, fue siendo diezmada por las enfermedades producidas por su difícil clima, así como por la lucha entre conquistadores. La labor de la diócesis se circunscribió a los servicios religiosos para los conquistadores y, en el terreno evangelizador, a la educación de los indios, especialmente para los hijos de los caciques. El segundo obispo, fray Vicente de Peraza, llegó a Santa María de Antigua del Darién en 1524, pero al poco tiempo se trasladó junto con la sede de la diócesis a Panamá.

Las siguientes diócesis establecidas en el territorio de la actual Colombia fueron la de Santa Marta en 1534, Cartagena en 1534, Popayán en 1546 y Bogotá en 1562. Esta última pasó a ser arquidiócesis en 1563.

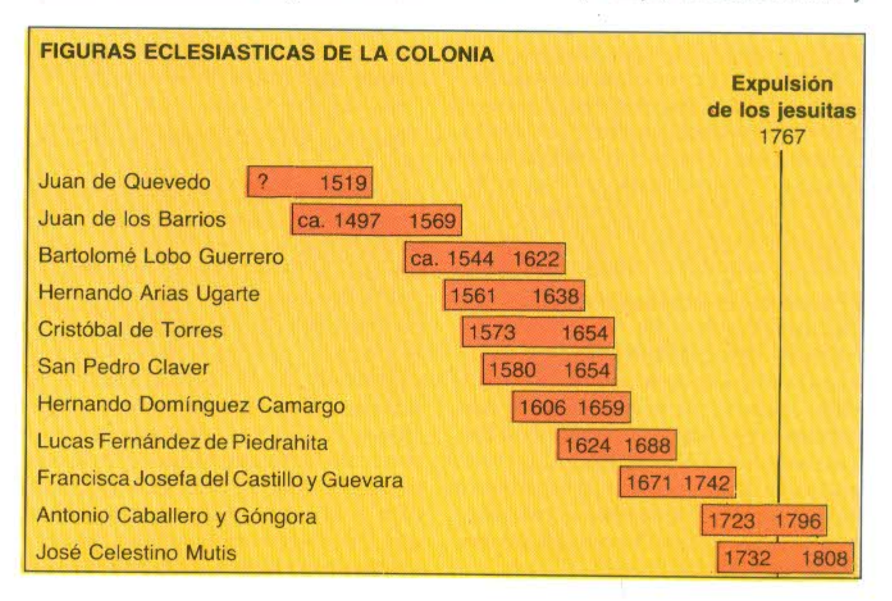
Misiones evangelizadoras

Los misioneros que iniciaron la evangelización en las tierras colombianas fueron franciscanos llegados con el obispo Juan de Quevedo a Santa María de Antigua del Darién, en 1513. Para el desarrollo de su labor debieron enfrentar tanto las costumbres que consideraron paganas y de vida licenciosa de los indios, como la codicia y rapacidad de los conquistadores españoles.

El exterminio de los nativos adelantado por las armas españolas fue denunciado personalmente por el obispo Quevedo, acompañado por fray Bartolomé de las Casas, ante el emperador Carlos V. La Corona dispuso cumplir con los planes de fray Bartolomé para la libertad y el buen trato a los indios, pero poco de eso llevaron a cabo los españoles en el avance de su férrea acción de conquista.

Veinte misioneros de la comunidad dominicana llegaron en 1528, presididos por fray Tomás de Ortiz, predicador con el título de protector de los indios, quienes centrados en Santa Marta dieron origen a lo que se conocería como la provincia de San Antonino, realizando una extensa evangelización entre los indios bondas, taironas y tagangas, así como la fundación de pueblos.

La evangelización fue expandiéndose en forma paralela con la conquista, ocupando cada vez más territorio del Nuevo Reino y abarcando también las regiones montañosas del interior. Fueron llegando más religiosos de diversas comunidades que, con el fin de organizar la Iglesia, reunieron en Santafé el primer sínodo en 1556. Al sínodo convocado por fray Juan de los Barrios asistieron los párrocos de Santafé, Tunja, Vélez, Tocaima y





Fray Bartolomé de Las Casas.
Grabado en un mapa histórico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá, 1976.

Mariquita, además de religiosos, oidores y Gonzalo Jiménez de Quesada. Las disposiciones del sínodo dan buena cuenta de lo que fue la evangelización de los siglos XVI y XVII. Algunas de sus órdenes fueron: destrucción de santuarios e ídolos indígenas y erección de iglesias, debida catequesis para el bautizo a los mayores de ocho años, prohibición del uso de hechicerías y sortilegios, restitución por parte de los encomenderos de los bienes mal adquiridos.

De los religiosos y misioneros llegados en esos años muchos eran franciscanos y dominicos. Entre los segundos se destacó particularmente Luis Beltrán, luego canonizado, quien de 1552 a 1559 realizó una prolífera y ejemplarizante evangelización entre los indios de Tubará, la Sierra Nevada de Santa Marta y Tenerife.

En 1615 se calculó en 243 el número de religiosos dominicos, franciscanos y agustinos existentes en el arzobispado. El cubrimiento territorial de sus misiones era ya muy amplio, y aparte de las regiones más pobladas de la época se habían establecido dominicos en los Llanos Orientales; franciscanos en el Ariari, Chocó y Tierradentro; jesuitas en los llanos de San Juan y en el Orinoco; y capuchinos en la Guajira.

Establecimiento de la Compañía de Jesús

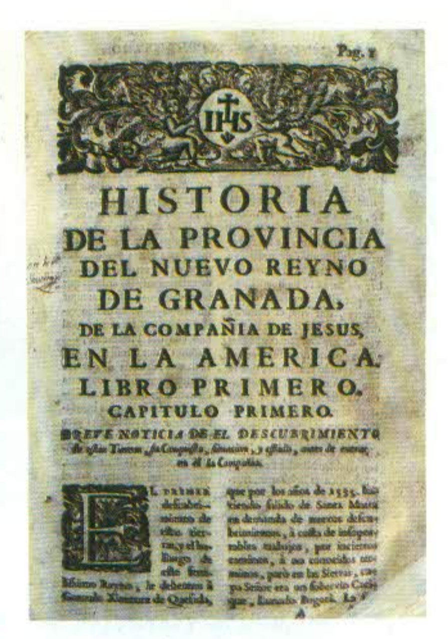
Los primeros jesuitas pasaron por el Nuevo Reino en 1590, pero no permanecieron en sus tierras. Posteriormente doce jesuitas, orientados por el padre Diego de Torres, llegaron a Santafé en 1604. Se dedicaron a la educación, fundando cátedras de teología y filosofía, y en 1605 dieron inicio al Colegio de San Bartolomé, principal establecimiento en su tipo durante varios siglos.

También fue importante la obra de evangelización y caridad de los jesuitas entre los esclavos negros. En esta labor brilló la incansable actividad del hermano Pedro Claver, canonizado en 1888, de quien se dice que bautizó 300 000 negros en sus 40 años de apostolado.

Hacia la mitad del siglo XVIII los religiosos jesuitas pasaban de 200 en el Nuevo Reino, cuando fueron expulsados en virtud de la *Pragmática Sanción* de Carlos III, el 2 de abril de 1767, que los extrañó de sus dominios.

La Inquisición en Cartagena

Creado inicialmente en España con el propósito de vigilar la pureza de la fe, el Tribunal Supremo de la Inquisición se estableció luego en México y Lima. Por real cédula del 25 de febrero de 1610 se creó el Tribunal de la Inquisición en Cartagena, que tuvo jurisdicción sobre las diócesis de Popayán, Cartagena, Panamá, Santa Marta, Venezuela, Puerto Rico y Santiago de Cuba. El Tribunal dio inicio a la investigación de múltiples denuncias sobre distorsión de la fe cristiana y desacato a las autoridades religiosas. Sus procedimientos, que incluían el tormento del potro y otras torturas para buscar la confesión de los reos, fueron el gran temor de la época. Conocido también como Santo Oficio, el Tribunal sería suprimido en 1821 por la nueva República.


Pag. 1

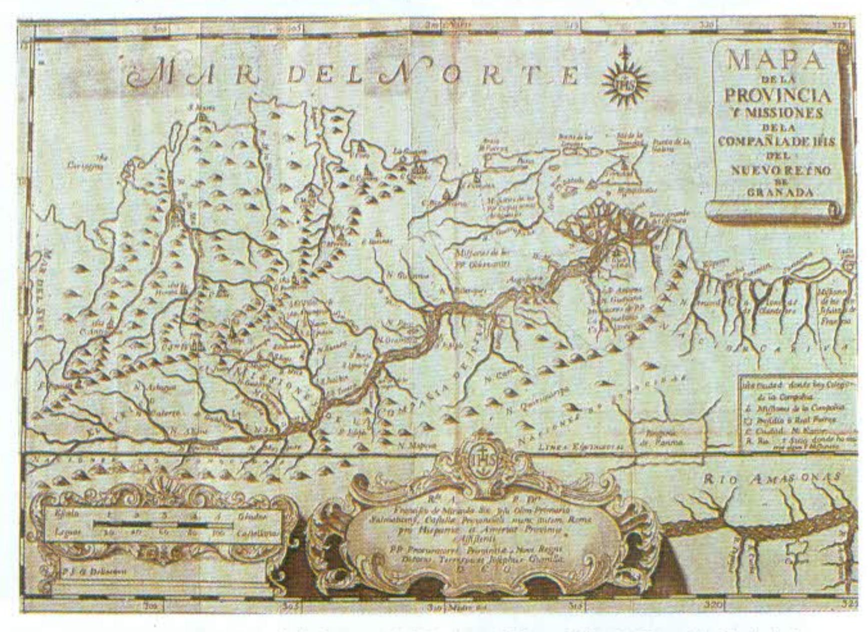
IHS

HISTORIA
DE LA PROVINCIA
DEL NUEVO REYNO
DE GRANADA,
DE LA COMPAÑIA DE JESUS,
EN LA AMERICA.
LIBRO PRIMERO.
CAPITULO PRIMERO.
BREVE NOTICIA DE EL DESCUBRIMIENTO

Inicio de la "Historia de la provincia del Nuevo reino de Granada de la Compañía de Jesús", del padre José Cassani. Madrid, Manuel Fernández, 1741. Biblioteca Nacional, Bogotá.

Prelados célebres

Fray Juan de los Barrios, obispo de Santa Marta, fue trasladado a Santafé



Mapa de la provincia y misiones de la Compañía de Jesús en el Nuevo Reino de Granada. Grabado de la "Historia natural, civil y geográfica de las naciones situadas en las riberas del río Orinoco", de Joseph Gumilla, impreso en España por Carlos Gilbert y Tutó, 1791. Biblioteca Nacional, Bogotá.



Andrés María Rosillo y Meruelo. Oleo de pintor anónimo, 1835. Casa Museo 20 de Julio, Bogotá.



Tomás Tenorio Carvajal. Oleo de autor no identificado, siglo XIX. Casa Museo 20 de Julio, Bogotá.



Primo Feliciano Mariño. Oleo de Luis García Hevia. Museo Nacional, Bogotá.



Coronel fray Ignacio Mariño. Oleo de autor no identificado del siglo XIX. Museo Nacional, Bogotá.

en 1562, en donde en 1564 pasó a ser el primer arzobispo del Nuevo Reino. Buena parte de su atención estuvo dedicada a la provisión de curas para los pueblos. Impulsó la construcción de una catedral para Santafé, en reemplazo de la antigua construcción pajiza, obra que se vino a tierra, por lo que luego dejaría todos sus bienes en herencia para esa obra.

Figura destacada también fue el quinto arzobispo de Santafé, primero nacido en esa ciudad, Hernando Arias de Ugarte. Su arzobispado en Santafé duró de 1613 a 1625 y en esos años adelantó la construcción del palacio arzobispal, la creación de la parroquia de San Victorino, la bendición de la iglesia de Santo Domingo y la fundación del convento de Santa Clara. Como abanderado de la evangelización, emprendió personalmente una extensa visita pastoral, que a lo largo de cinco años lo llevó a remotas regiones de su arquidiócesis en el Casanare, en el Tolima y en el Huila. Promovió también la célebre misión del padre Joseph Gumilla, quien escribió la famosa crónica *El Orinoco ilustrado*. Luego fue trasladado al Arzobispado de Charcas, en Bolivia, y finalmente al de Lima.

Fray Cristóbal de Torres, octavo arzobispo de Bogotá, entre 1634 y 1654, tomó importantes decisiones y desarrolló benéficas obras. Autorizó la comunión para los indios, inauguró la Academia de Santo Tomás (1635), trajo los hermanos de San Juan de Dios para el Hospital de San Pedro, fundó el convento de Carmelitas en Villa de Leiva y el de Santa Inés en Santafé y fundó el Colegio de Nuestra Señora del Rosario, en 1653, con facultades de teología, cánones, filosofía, leyes y medicina.

Prelado de gran figuración en lo religioso y autor de la famosa crónica *Historia General de las Conquistas del Nuevo Reino de Granada*, Lucas Fernández de Piedrahita (1624-1688) fue obispo de Santa Marta entre 1668 y 1676, año en que fue promovido a la sede de Panamá.

En el campo de la literatura religiosa, la madre Francisca Josefa del Castillo, nacida en Tunja en 1671, escribió una autobiografía y el libro *Sentimientos espirituales*. Fue abadesa y maestra de novicias en el convento de Santa Clara en Tunja.

San Pedro Claver. Detalle del mural histórico de Ignacio Castillo Cervantes (1978-1985). Colegio Mayor de San Bartolomé, Bogotá.

En el contexto de la historia eclesiástica colonial debe mencionarse también al virrey José Solís Folch de Cardona, quien luego de ejercer su elevado cargo y dedicarse a la vida mundana ingresó, en 1761, al convento de los franciscanos, en donde permaneció hasta su muerte en 1770.

Antonio Caballero y Góngora pasó del Arzobispado en Yucatán, México, al de Santafé en 1782. Un año después, continuando con su dignidad eclesiástica, fue nombrado por el rey Virrey y Capitán del Nuevo Reino. Sintetiza así la unión del poder civil y el eclesiástico, el temporal y el espiritual, que caracterizó en la continuidad del modelo de la cristiandad medieval las relaciones entre esas dos potestades. El arzobispo virrey intervino como mediador en el movimiento de los Comuneros. Además de la promoción de las tareas misioneras, se preocupó también por el avance material del Virreinato, mediante el fomento de la explotación minera. Durante su mandato, otro religioso, José Celestino Mutis, emprendió la Expedición Botánica, pionera de las investigaciones científicas. Su mandato duró hasta 1789, cuando fue trasladado a Córdoba, España.

INDEPENDENCIA

Una revolución clerical

Durante los años de la lucha emancipadora el clero del Virreinato de la


Fray Juan de los Barrios, primer arzobispo de Santafé de Bogotá (1533-1569). Catedral Primada, Bogotá.

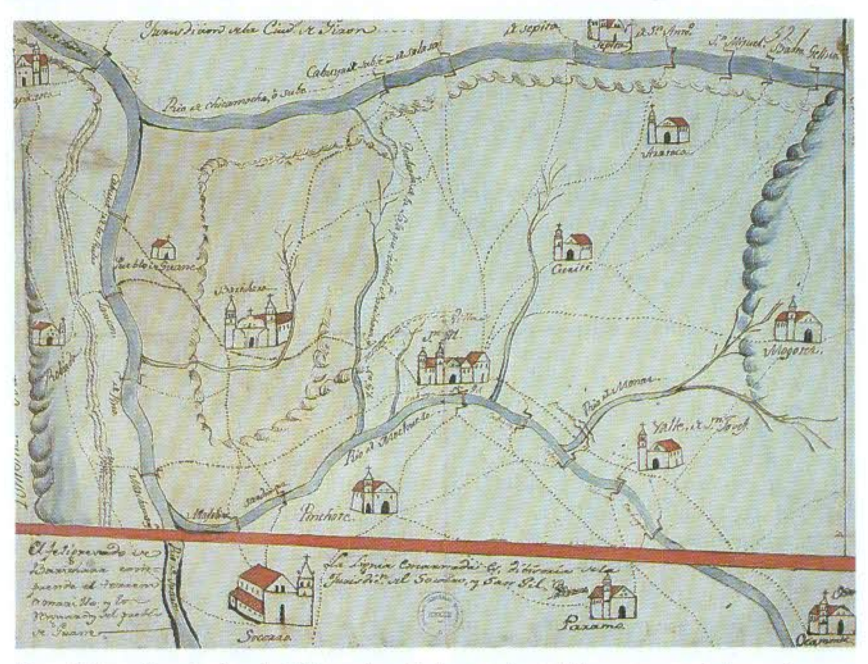

Joseph Gumilla. Oleo de J. Villarreal Santos. Academia Colombiana de Historia, Bogotá.


Fray Cristóbal de Torres y de Motones, arzobispo de Santafé de Bogotá (1635-1654) Catedral Primada, Bogotá.


Antonio Caballero y Góngora, arzobispo de Santafé (1779-1789) y virrey de Nueva Granada (1782-1789). Catedral Primada, Bogotá.

Nueva Granada participó de manera activa en los diversos frentes de la gesta. En ese sentido Jorge Tadeo Lozano, presidente de Cundinamarca, en la instalación del Colegio Electoral de 1813, afirmó: «La revolución que nos emancipó fue una revolución clerical».

En el Acta de Independencia del 20 de julio de 1810, de los 53 firmantes 16 fueron clérigos: el gobernador del Arzobispado, Juan B. Pey; el provincial de los agustinos, José Chavarría; el superior de Santo Domingo, Mariano Garnica; el guardián de San Francisco, Antonio González; el cura de la Catedral, Nicolás Mauricio de Omaña; el cura de las Nieves, Santiago Torres y Peña; el cura de Choachí, José Ignacio Pescador; el cura de La Mesa, Francisco Serrano Gómez; el cura de la Catedral, Pablo Plata; el capellán de La Peña, José Ignacio Alvarez; el rector de Nuestra Señora del Rosario, Antonio Gallardo; el cura de San Victorino, Vicente de la Rocha; el vicerrector de San Bartolomé, José Antonio Amaya; el cura de Anapoima, Juan Nepomuceno Azuero Plata; el cura de Ramiriquí, Julián Joaquín de la Rocha; y Nicolás Cuervo, canónigo de la iglesia Metropolitana. De ellos, González y Peña serían luego realistas. Por encontrarse preso, no firmó el Acta el clérigo que desde tiempo atrás había iniciado en el Socorro, y luego en Santafé, la labor conspiradora: Andrés María Rosillo y Meruelo.


Mapa de la región entre los ríos Chicamocha y Suárez, en el actual departamento de Santander, con indicación de sus parroquias y capellanías, 1804. Mapoteca 4, 28-A. Archivo General de la Nación, Bogotá.

Multitud de sacerdotes contribuyeron en la causa de la independencia, ya fuera desde sus prédicas y oraciones dominicales, mediante esfuerzos pecuniarios propios o de sus fieles, organizando grupos de patriotas para el combate, o marchando con los ejércitos patriotas en su labor de capellanes.

Púlpito revolucionario

El fervor patriótico del clero no se circunscribió a Santafé, sino que tuvo un amplio cubrimiento territorial a lo largo de las provincias anhelantes de libertad. En la obra de tres clérigos se recoge bien la actitud comprometida de la gran mayoría de los miembros del clero con la causa de la independencia: Andrés María Rosillo, Juan Fernández de Sotomayor, y Pablo Francisco Plata.

El canónigo Andrés María Rosillo, quien por su audacia y habilidad política fue calificado como un Fouché criollo, tuvo una licenciosa vida personal, pero fue uno de los más efectivos generadores y propulsores de las ideas revolucionarias. Anfitrión de muchas de las reuniones conspiradoras realizadas en secreto desde 1809, se dedicó a inculcar en las parroquias el germen revolucionario. Tendría destacada figuración en las controver-

sias sobre el patronato, luego del 20 de julio de 1810.

El cura de Mompós y luego obispo de Cartagena, Juan Fernández de Sotomayor, vinculado a las primeras logias masónicas, publicó en 1814 el *Catecismo o Instrucción popular*, dedicado a denunciar los que consideró como atropellos cometidos por los españoles como excusa de la promoción de la fe cristiana: «[Hicieron] a una religión de amor y caridad, cómplice en las crueldades y asesinatos de una conquista bárbara y feroz [...] Nosotros llenaremos dignamente nuestro ministerio, toda la vez que declarándonos enemigos de la tiranía, que nos ha hecho gemir tres siglos, hagamos conocer a los pueblos la justicia de nuestra revolución, los bienes consiguientes a ella y el deber de su defensa para asegurarlos perpetuamente».

Pablo Francisco Plata, rector de San Bartolomé y cura de la Catedral, signatario del Acta de Independencia y activo promotor de las ideas emancipadoras, publicó en 1816 una *Novena* en la que, entre otras cosas, decía: «Por grandes pecadores que seamos los habitantes de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, nos distinguimos de todos los pueblos del universo en no reconocer a otro Señor que a Dios Todopoderoso, ni otra señora que a tí, Soberana Reina de los Cielos y Tierra, sobre esta sociedad de hombres libres y cristianos [...] también, sabéis Señora, que los hombres no han sido hechos para vivir sometidos al arbitrio y voluntad de ninguno de sus semejantes, sino que Dios los crió libres para constituirse la forma de gobierno que les parezca convenir mejor a su felicidad; no permitáis, madre Amabilísima, que los pueblos de la Nueva Granada pierdan este derech en manos de los injustos, crueles y obstinados españoles». De este tenor eran las oraciones de los granadinos en tiempos de la independencia, que le valieron a Plata la prisión, llegada la reconquista española comandada por Pablo Morillo.

Prelados realistas

Desde los inicios de la revolución de independencia, los miembros del clero católico se alinearon con alguna de las partes en conflicto. Si bien la mayoría apoyó la causa americana, no faltaron algunos que se le opusieron con férrea decisión. De esa forma la religión fue claramente empleada para la búsqueda de fines políticos.



Salvador Jiménez de Enciso y Cobos, arzobispo de Popayán (1816-1841). Colección J.J. Herrera, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.

Entre los sacerdotes que apoyaron a la Corona española debe mencionarse, en primer lugar, a los hermanos Antonio y Santiago de Torres y Peña. El primero defendió con ardor a la monarquía española y su presencia en el Virreinato, considerándola como el más justo y adecuado sistema de gobierno. Junto con su hermano, se enfrentaron al canónigo Rosillo, que había publicado dos folletos en los que insistió en su crítica contra los clérigos partidarios de la regencia. Ante la crítica de Rosillo por el empleo del púlpito y del confesionario con el propósito de exhortar a las gentes al respaldo de la causa realista, Torres y Peña, en una afirmación que refleja bien el espíritu de controversia religiosa de la época, afirmó que prefería ser fanático con san Pedro y san Pablo, que ilustrado y sabio como Voltaire, Rousseau y Hobbes. Sus sermones se opusieron al empleo, común entre los criollos de la época, del título de ciudadano, por considerarlo símbolo de rebelión contra las autoridades españolas.

Cuando Simón Bolívar sitió a Santafé en 1814, arreció la oposición del clero realista. Bien conocidos fueron entonces, por ejemplo, los versos del padre Juan Manuel García Tejada, en los que calificando a Bolívar de Nerón y Herodes enemigo de la religión, llamaba a los cristianos para que lo asesinaran.

Patronato de transición

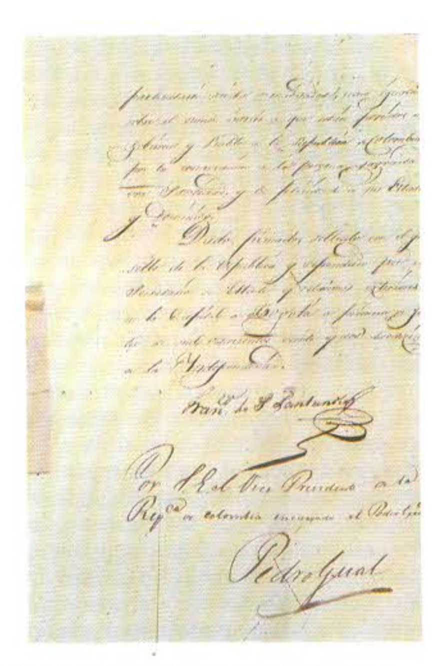
Durante los años de la guerra de independencia y con el establecimiento del primer gobierno republicano en 1810, surgió la necesidad de llenar vacantes en algunas diócesis, originándose así la controversia sobre si la nueva nación podía continuar con el privilegio del patronato real. La polémica se concretó en tres posiciones: en primer lugar, quienes consideraban que el gobierno era heredero del derecho de patronato, opinión que desencadenó el que la Suprema Junta del Socorro tomara para sí el derecho de patronato, nombrando como obispo al célebre Andrés María Rosillo, desconociendo la autoridad del Arzobispado y dando lugar al efímero cisma del Socorro.

La segunda posición fue la de quienes consideraron que el gobierno no tenía ninguna autoridad eclesiástica y que la Santa Sede directamente debería hacer el nombramiento de los obispos. En tercer lugar, hubo quienes propusieron la firma de un concordato con la Santa Sede para definir sus respectivas potestades. Esto implicaba el restablecimiento de relaciones con la Santa Sede, situación muy difícil en las condiciones de guerra del momento, que tardaría aún muchos años para hacerse realidad.

El arzobispo de Bogotá, Juan Bautista Sacristán, nombrado desde 1804, sólo pudo llegar al Virreinato de la Nueva Granada en 1812, debido tanto a los conflictos que se vivían en España, como al desarrollo interno de la guerra de independencia. En 1812 llegó hasta Mompós, teniendo que devolverse y viajar luego a Cuba, ya que no se le permitió continuar su camino. Tan sólo hasta 1816, en tiempos de la reconquista por las tropas de Morillo, pudo llegar a la sede de su arquidiócesis, donde ejercería por breve tiempo su labor religiosa, falleciendo en febrero de 1817. El arzobispo Sacristán nunca quiso reconocer al gobierno republicano; por el contrario, defendió el estado de cosas establecido por el régimen monárquico.

Salvador Jiménez de Enciso fue, en 1816, el último obispo español designado para la Nueva Granada, siendo Popayán la sede de su diócesis. Le correspondieron inicialmente los tiempos de la reconquista, en los que se entregó decididamente a la causa

de la Corona española. Su ánimo exaltado lo llevó en varias ocasiones a excomulgar miembros de las tropas republicanas y a sus colaboradores. Terminada la guerra de independencia, se expidió un decreto que declaró vacante el Arzobispado de Popayán y condenó al destierro al obispo Jiménez de Enciso. A pesar de su fuerte reacción ante esa decisión, en la que reafirmó su carácter realista, fue luego convencido para la causa republicana y se derogó el decreto en su contra.



Nota del vicepresidente Francisco de Paula Santander y del canciller Pedro Gual al papa Pío VII, acreditando a José Tiburcio Echeverría como enviado ante la Santa Sede, julio 1 de 1822. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

REPÚBLICA

Nuevo orden constitucional

Desde los inicios de la República, luego del triunfo en la batalla de Boyacá, se prestó atención de primer orden al campo de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. En la Ley Fundamental de la República de Colombia, sancionada el 17 de diciembre de 1819, se dice, en el artículo 13, que la nueva nación será solemnemente proclamada con fiestas y regocijos públicos el siguiente 25 de diciembre, «en celebridad del nacimiento del Salvador del Mundo, bajo cuyo patrocinio se ha logrado esta deseada unión, por la cual se regenera el Estado».

En la primera Constitución de la República, proclamada en Villa del Rosario de Cúcuta en 1821, el preámbulo manifiesta: «En el nombre de Dios autor y legislador del Universo». Sin embargo, en esta Constitución no se otorgó carácter oficial a la religión católica, estableciéndose una separación, al menos normativa, entre Estado e Iglesia. Bolívar y Santander, aunque la posición del primero luego variaría, consideraron que el nuevo Estado y su Constitución no debían profesar una determinada fe religiosa, ya que ese era un asunto situado más allá de los derechos políticos y civiles y perteneciente más bien al terreno individual de la moral y la conciencia.

Bajo las condiciones establecidas por la Constitución de 1821 y hasta la siguiente Carta, expedida en 1830, fue frecuente, aunque luego se repetirían situaciones similares, el que se generaran multitud de polémicas por decisiones o situaciones del Estado que de alguna manera afectaran la profesión de la fe católica extendida entre la población. Ese fue el caso de la introducción de las obras de Jeremías Bentham en los establecimientos educativos superiores, promovida por Francisco de Paula Santander, y que luego Bolívar prohibiría.

Este ambiente de relativa tolerancia religiosa por parte del Estado, no exento de las más intrincadas controversias entre clericales y anticlericales, duró hasta 1828, cuando en el decreto orgánico de la dictadura de Bolívar se estableció la protección de la religión católica por el Estado: «El gobierno sostendrá y protegerá la religión Católica, Apostólica, Romana, como la religión de los colombianos». Posteriormente, en la Constitución expedida en 1830 por iniciativa de Bolívar, se estipuló todo un título dedicado a la religión y en uno de sus artículos se estableció: «La religión Católica, Apostólica, Romana es la religión de la República. Es un deber del gobierno, en ejercicio del patronato de la Iglesia colombiana, protegerla y no tolerar el culto público de ninguna otra». Adquirió así el Estado un carácter confesional y de intolerancia hacia cualquier culto que no fuera el católico, apostólico y romano.

El confesionalismo católico del Estado continuó a lo largo de la primera mitad del siglo XIX y en las dos siguientes Constituciones se consagraron artículos que así lo definieron. La Constitución de 1832 dice: «Es también deber del gobierno proteger a los granadinos en el ejercicio de la Religión Católica, Apostólica y Romana». En la Constitución de 1843 existe un artículo que también estableció la protección del culto católico, reforzando además el vínculo del Estado y la Iglesia; otro artículo definió: «La religión Católica, Apostólica, Romana es la única cuyo culto sostiene y mantiene la República».

Influencia clerical

Aunque una de las primeras disposiciones en materia religiosa con las que el gobierno del general Santander dio inicio a la formación de la República, fue la supresión del Tribunal de la Inquisición, la influencia clerical en otros niveles fue amplia y profunda. Santander criticó fuertemente ese tribunal, que en su concepto constituía un mecanismo de vergonzosa servidumbre instituido por los tiranos y totalmente ajeno a un gobierno republicano, que jamás permitiría la existencia de la amenaza, el terror y el tormento, como métodos para la corrección de supuestos errores. Así, en 1821 el Congreso expidió una ley que, entre otras cosas, dispuso la extinción del Tribunal de la Inquisición y la destinación de sus bienes y rentas a los fondos públicos.

Resultado de la participación del clero en la lucha de independencia

fue la consolidación de su influencia en la génesis de la República. Si bien se han señalado algunos efectos adversos de la independencia sobre el clero, se ha concluido, a manera de balance, que al finalizar la primera mitad del siglo XIX había aumentado notablemente el nivel de injerencia del clero católico en sus relaciones con el Estado; hecho que llegados los gobiernos liberales y luego los radicales de la segunda mitad del siglo, cambiaría sustancialmente hasta la nueva orientación que a esa situación se daría, con la Constitución de 1886 y el Concordato de 1887.

Entre los hechos que en un primer momento restaron peso a la Iglesia católica en los años veinte del siglo XIX se ha mencionado la disminución del clero, a causa de la emigración de los curas españoles y la reducción de novicios y seminaristas ante las nuevas oportunidades ofrecidas por la República. Se deterioró también el poder económico de la Iglesia a causa de la caída de los diezmos, consecuencia del empobrecimiento general de la población producido por la guerra de independencia. Adicionalmente, entre la población ilustrada y la gente de ideas liberales, fueron surgiendo crecientes brotes anticlericales que generarían las más acaloradas controversias. Por último debe mencionarse el establecimiento en esos años de una Sociedad Bíblica, nacida de europeos y norteamericanos que participaron en la lucha de independencia, y en la que incluso colaboraron sacerdotes católicos, que aunque tuvo una influencia mínima, sembró las primeras semillas de protestantismo en Colombia.



Vicente Azuero.
Colección José Joaquín Herrera,
Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.



Francisco Margallo.
Miniatura de José María Espinosa Prieto,
Museo Nacional, Bogotá.

Controversias anticlericales: Jeremías Bentham

Los años de la primera administración del general Francisco de Paula Santander estuvieron signados por multitud de controversias anticlericales. Bajo las condiciones del patronato real, la influencia clerical llegaba a todos los intersticios de la vida social. Con la consolidación de la independencia fueron numerosas las voces que plantearon la necesidad de controlar tan extendida presencia religiosa, para dotar al país de un espíritu eminentemente civilista. La Iglesia católica controlaba totalmente la educación, poseía multitud de propiedades rurales y urbanas, así como beneficios económicos que le daban un gran poder en ese campo, y ejercía, en fin, la autoridad moral sobre inmensos sectores de la población. Todo esto hizo que los defensores de la ideas liberales, durante el primer gobierno del general Santander, buscaran limitar de diversas maneras esa contundente acción de la Iglesia en la vida pública.

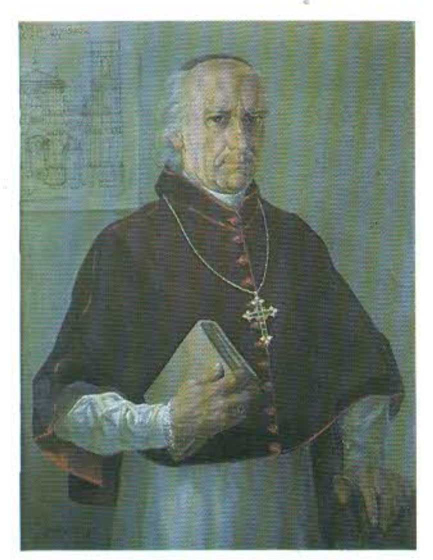
Con este fin se formó todo un movimiento político y económico que buscó limitar los diezmos, los censos eclesiásticos y los llamados bienes de manos muertas, que acrecentaban las posesiones del clero. Además, el Congreso dispuso clausurar los conventos que tuvieran menos de ocho religiosos y destinar esas edificaciones para colegios; adicionalmente se estableció la edad mínima de 25 años para ingresar a una orden religiosa. Simultáneamente, durante la administración de Santander, se adelantó una profunda transformación educativa, que se inició con la fundación de escuelas y colegios en todo el país, y la reforma radical de los planes de estudios coloniales, todo lo cual empezó a colocar una cortapisa a la Iglesia católica.

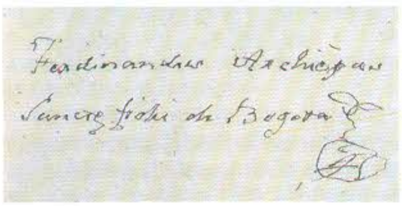
Entre los sucesos que ilustran el enfrentamiento del Estado, o por lo menos de influyentes sectores de la vida civil, con la Iglesia, deben mencionarse la polémica por la introducción de las obras de Jeremías Bentham y la proliferación de las logias masónicas.

Si bien desde los tiempos de la dominación española Bentham era un autor estudiado y citado especialmente por los juristas, en los primeros años de la República sus obras, en particular el *Tratado de legislación civil y penal*, se convirtieron en los textos por excelencia del nuevo sistema de enseñanza de las escuelas de derecho, en un proceso liderado por Vicente Azuero. En la doctrina utilitarista de Bentham, la legislación se basaba en principios racionales incompatibles con las costumbres y tradiciones que constituían el armazón jurídico colonial. Este autor, además, se oponía a los sistemas monárquicos y aristocráticos, siendo un defensor del régimen democrático.

Por su racionalismo Bentham fue visto como enemigo de la religión católica, de forma que cuando sus obras empezaron a ser estudiadas en las escuelas de derecho, en virtud de lo decretado por el Ejecutivo, se desató un verdadero escándalo en el que Santander fue visto como ateo y anticlerical.

El padre Francisco Margallo, desde el púlpito y cada vez que tenía oportunidad de hacerlo, se dedicó a atacar con virulencia la reforma educativa de Santander y, por encima de todo, el empleo de las obras de Bentham. En respuesta a los comentarios de Margallo se alzó también con fuerza la voz de Vicente Azuero, quien en varios escritos y particularmente en uno dirigido al presidente Santander, acusó a Margallo por difamación y fanatismo. Este conflicto, que conmovió a la sociedad de la época, condujo a que el provisor del Arzobispado,





Fernando Caycedo y Flórez, arzobispo de Bogotá (1827-1832). Oleo de Sergio Trujillo Magnenat, 1956. Academia Colombiana de Historia, Bogotá. Firma de este prelado. Archivo de la Cancillería.

Fernando Caycedo y Flórez, amonestara en la causa al presbítero Margallo, solicitándole que midiera sus expresiones y se limitara en sus sermones a la explicación del evangelio y la propagación de la doctrina cristiana.

La posición de Vicente Azuero en la controversia con Francisco Margallo buscó que la predicación de los clérigos se circunscribiera a la explicación de los dogmas y al estímulo de conductas privadas y sociales, enmarcadas dentro de lo que se consideraba como buenas costumbres. Entrar en otro tipo de temas en los que el sacerdote emitiera públicamente su opinión, como solía suceder, en torno a doctrinas cuestionables o a leyes, decretos y actos del gobierno, era considerado por Azuero como un abuso que no podía ser tolerado por las autoridades civiles. Para él la prédica era una función pública que debía ser ejercida con la mayor responsabilidad y en la que el gobierno podía usar su suprema e imprescriptible inspección, para que por esa vía no llegara a alterarse el orden público.

El plan de estudios que a partir de 1826 adelantó la administración de Santander, y que impulsó el uso de obras como las de Bentham y Destutt de Tracy, fue derogado en octubre de 1828, al poco tiempo de iniciada la dictadura de Bolívar. Se consideró que la proliferación de ideas contrapuestas a los proyectos constitucionales de corte autoritario del Libertador, se había originado en el estudio de autores que profesaban máximas «opuestas a la religión, a la moral, y tranquilidad de los pueblos». Fue así como se eliminaron las cátedras de legislación universal, derecho público, político, constitución y ciencia administrativa, para reforzar más bien el estudio del derecho romano y la jurisprudencia canónica, y la obligatoriedad de asistir durante dos años en las universidades a una «cátedra de fundamentos y apología de la religión católica, romana, de su historia y de la eclesiástica, lo que reforma ya parte esencial de sus cursos en facultad mayor [...] procurando que sea el tiempo bastante para que los cursantes se radiquen en los principios de nuestra santa religión, y puedan así rebatir por una parte los sofismas de los impíos, y por otra resistir a los estímulos de sus pasiones».

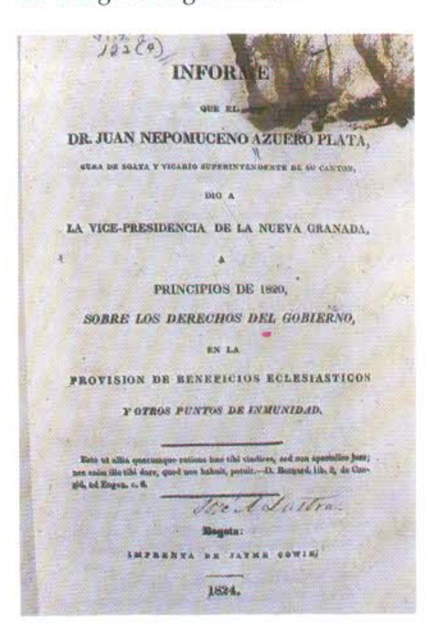
En virtud de estas normas se frenaron los esfuerzos de modernización educativa, regresando el sistema al esquema colonial, en un Estado que volvió a profesar el confesionalismo religioso característico de los siglos anteriores. De todas maneras permanecieron latentes ideas civilistas que, atrincheradas en las logias masónicas, volvieron a expresarse en la segunda administración de Santander.

Logias masónicas

El ingreso de la masonería en el Virreinato de la Nueva Granada se produjo con el establecimiento en Cartagena, en 1808, de la Logia las Tres Virtudes Teologales. El espíritu masónico, inspirado en los ideales de libertad, igualdad y fraternidad, encontraría un terreno fértil en el Virreinato, ya que sus ideas encajaban perfectamente con los propósitos de independencia que cada día se consolidaban más y que a partir de 1810 tomarían un rumbo definitivo. Los masones, colocando como prioridad el lema de la libertad, y a pesar de las bulas de excomunión expedidas contra ellos, contribuyeron de manera decisiva en la guerra de independencia. Pocos fueron los luchadores por el régimen republicano que no pertenecieron a una logia masónica. Aun destacados prelados católicos ingresaron a esa sociedad.

Consolidada la independencia, se produjo un auge de la masonería que condujo a la fundación de multitud de logias en el territorio nacional. Con sus principios filosóficos, los masones buscaron, además del perfeccionamiento individual, el fomento de las ideas republicanas para frenar los brotes de restauración monárquica, que se continuaron presentando entre algunos españoles residentes en el país, apoyados además por un sector de prelados fieles a la monarquía. Al comenzar el año 1820 una de las primeras tareas del vicepresidente Santander fue la de congregar una serie de personas para fundar la primera logia establecida en Bogotá, a la que se dio el nombre de Libertad de Colombia y que poco después cambiaría por Fraternidad Bogotana.

Las logias se extendieron por el territorio de la nueva nación, y por conducto de folletos y hojas volantes el clero fanático inició su campaña contra los masones. Esto se desató con un especial énfasis a partir de 1823, año en que el clero enemigo de la independencia y algunos criollos que aún confiaban en la causa del rey, la emprendieran contra las ideas masónicas. En el alto gobierno, en las posiciones más elevadas de la jerarquía militar y, en fin, entre comerciantes e incipientes artesanos, la pertenencia a alguna logia masónica era casi



INFORME

QUE EL

DR. JUAN NEPOMUCENO AZUERO PLATA,

CURA DE SOATA Y VICARIO SUPERINTENDENTE DE SU CANTON,

DIO A

LA VICE-PRESIDENCIA DE LA NUEVA GRANADA,

A

PRINCIPIOS DE 1820,

SOBRE LOS DERECHOS DEL GOBIERNO,

EN LA

PROVISION DE BENEFICIOS ECLESIASTICOS

Y OTROS PUNTOS DE INMUNIDAD.

Esto ut alia quacumque ratione hoc tibi vindices, sed non apostolico jure; nec enim ille tibi dare, quod non habuit, potuit.—D. Bernard. lib. 2, de Consid. ad Eugen. c. 6.

Bogota:

IMPRENTA DE JAYME COWIE

1824.

Informe sobre los derechos del gobierno en la provisión de beneficios eclesiásticos, de Juan N. Azuero. Bogotá, Jayme Cowie, 1824. Biblioteca Nacional, Bogotá.

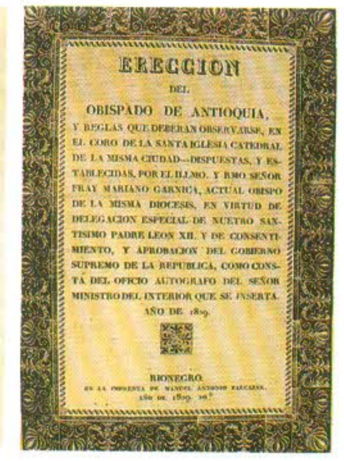
NOS EL DR. FERNANDO CAYCEDO Y FLOREZ POR LA GRACIA DE DIOS Y DE LA STA. SEDE APOSTOLICA ARZOBISPO DE LA IGLESIA METROPOLITANA DE SANTAFE DE BOGOTA. &c.

A todos los individuos de uno y otro Clero, y demas fieles estantes y habitántes en nuestra Capital y Arzobispado.

Salud y paz en N. S. J. Cristo.

HABREIS estrañado con razon, amados hijos mios, que no os haya dirigido la palabra desde el dia 19 de Marzo del presente año en que recibí la consagracion, el báculo pastoral, y el Palio que significa la plenitud de potestad, con que, aunque indignos, nos ha condecorado la Silla Apostólica.

Primera carta pastoral de Fernando Caycedo y Florez. Bogotá, Imprenta de Bruno Espinosa de los Monteros, 1828. Archivo de la Cancillería, Bogotá.



EREGCION

DEL

OBISPADO DE ANTIOQUIA,

Y REGLAS QUE DEBERAN OBSERVARSE, EN EL CORO DE LA SANTA IGLESIA CATEDRAL DE LA MISMA CIUDAD—DISPUESTAS, Y ESTABLECIDAS, POR EL ILLMO. Y RMO SEÑOR FRAY MARIANO GARNICA, ACTUAL OBISPO DE LA MISMA DIOCESIS, EN VIRTUD DE DELEGACION ESPECIAL DE NUETRO SANTISIMO PADRE LEON XII. Y DE CONSENTIMIENTO, Y APROBACION DEL GOBIERNO SUPREMO DE LA REPUBLICA, COMO CONSTA DEL OFICIO AUTOGRAFO DEL SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR QUE SE INSERTA.

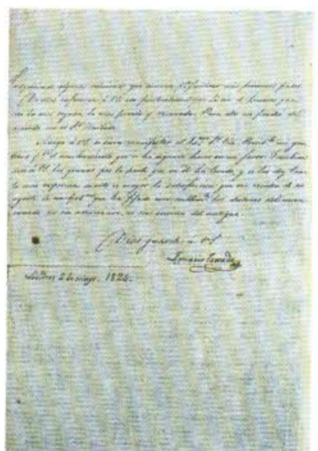
AÑO DE 1829.

RIONEGRO.

EN LA IMPRENTA DE MANUEL ANTONIO BALCAZAR.

AÑO DE 1829.

Erección del obispado de Antioquia y reglas de coro del prelado Garnica. Rionegro, Imprenta de Manuel Antonio Baltazar, 1829. Archivo de la Cancillería, Bogotá.



Carta autógrafa de Ignacio Sánchez de Tejada agradeciendo su nombramiento como emisario ante la Santa Sede, Londres, mayo 2 de 1824. Archivo de la Cancillería, Bogotá.



REPUBLICA DE COLOMBIA.

Comunicación del canciller José Manuel Restrepo sobre la preconización de Mariano Garnica y Manuel de los Santos Escobar como obispos de Antioquia y Quito, agosto 21 de 1827. Archivo de la Cancillería.

total. En esas condiciones de nutrida participación en las logias, se desató en numerosas ciudades una campaña antimasónica, en la que se acusó a las logias de introducir ideas heréticas, impías y ateas. El presbítero José Luis de Azuola y Lozano, con su fervor realista y su fanatismo religioso, combatió en forma virulenta y por todos los medios, aun el desafío público, a los masones.

En el clero católico, sin embargo, hubo numerosos prelados que pertenecieron a las logias masónicas. De ellos tuvo especial figuración el presbítero Juan Nepomuceno Azuero Plata, signatario del Acta de Independencia y activo luchador en los tiempos de la guerra, luego miembro del Congreso en los años veinte y promotor de la ley de patronato eclesiástico de 1824. Años después, como senador, Azuero Plata solicitó la expulsión de los jesuitas y en 1851, siendo presidente del Senado, firmó la ley de libertad de los esclavos. La figuración de los masones en la vida pública del país se acrecentaría a lo largo del siglo XIX, y de la misma forma serían recurrentes sus controversias con la jerarquía católica.



Juan Nepomuceno Azuero Plata. Oleo de J. Riveros S. sobre un original del siglo XIX. Museo Nacional, Bogotá.

Patronato republicano

La definición del tipo de relaciones entre el Estado de Colombia y la Iglesia, específicamente la Santa Sede o Silla Apostólica, como frecuentemente se le llamaba en ese entonces, se produjo con la aprobación de la ley de patronato de 1824. Como antecedente de esa norma se produjo una serie de controversias que, una vez más, hizo tambalear las relaciones entre esas dos instancias.

El presbítero Juan Nepomuceno Azuero dio respuesta a la inquietud que Santander le había formulado en torno a las relaciones Iglesia-Estado, ubicándose en una posición según la cual «los privilegios que el Estado eclesiástico puede alegar a su favor, son puramente humanos, debidos a la generosidad y munificencia de los príncipes, y que éstos pueden extenderlos o coartarlos, confirmándolos o revocándolos del todo, según tengan por más conveniente a la felicidad de los Estados». De esa forma, según el presbítero Azuero y en opinión que dividía a los mismos religiosos, la Iglesia había pretendido arrogarse como si fuesen derechos de origen divino, asuntos que correspondían exclusivamente al gobierno civil.

La posición de Azuero se expresó de manera tajante cuando concluía su visión de privilegio para la autoridad civil: «Nunca entró en los designios del divino legislador de la Iglesia despojar a los supremos directores de las



Rafael Lasso de la Vega, obispo de Mérida (1816-1828). Catedral Primada, Bogotá.

naciones del derecho de mirar por la inviolable conservación de las leyes, por la prosperidad y tranquilidad de la República; del derecho de impedir que dentro de sus Estados no se levante una asociación de hombres independientes y privilegiados, que un día puedan trabar el orden o resistir a sus justos mandamientos; del derecho de prohibir que estos hombres adquieran territorios y riquezas inmensas, y que estos territorios y riquezas queden exentas de todo servicio y contribución; y en fin, del derecho de ver y procurar por todos los medios, que la República no sufra ningún detrimento de parte de unos hombres que tienen tan grande influjo sobre las conciencias, que pueden abusar de él para corromper las costumbres, para introducir doctrinas o supersticiones perniciosas o para sustraer los súbditos de una obediencia racional y legítima».

Se extendió así la idea de que el gobierno republicano debía ejercer el patronato que había estado en manos de los reyes españoles. A pesar de que en un sector de la clerecía hubo una fuerte oposición a este propósito republicano, que en su posición más blanda argumentaba que mientras se regulaban las relaciones con la Silla Apostólica debía aprobar los candidatos presentados por el cabildo eclesiástico para ocupar alguna posición religiosa, y en su posición más radical, liderada por el obispo Rafael Lasso de la Vega, de Mérida, planteaba la abolición total del patronato, pronto el Congreso definió la situación.

El 28 de julio de 1824 el Congreso aprobó la ley de patronato, que estableció lo que se conoce como *patronato republicano* que sustituyó al patronato regio o patronato real. Esta ley dispuso en su primer artículo que la República de Colombia continuaría el ejercicio del patronato que tuvieron los reyes de España sobre las iglesias metropolitanas, catedrales y parroquiales. Estableció, además, que la República celebraría un concordato con la Santa Sede, en el que se debería asegurar «para siempre y de manera irrevocable esta prerrogativa de la República».

Es importante destacar algunos aspectos del contenido de esta ley, que muestran claramente el control asignado al gobierno civil frente a la autoridad eclesiástica. Por ejemplo, se asignó al Congreso decretar la creación de nuevos arzobispados y obispados, así como la fijación de sus límites; permitir la celebración de concilios nacionales y provinciales; permitir la creación de nuevos monasterios o suprimir los que considerara de los existentes; definir aspectos relacionados con los ingresos de la Iglesia, tales como los derechos parroquiales y los diezmos; autorizar la aplicación de bulas papales en el territorio nacional; elegir los religiosos para arzobispados y obispados que serían presentados a la Santa Sede; y definir todo lo relativo a las misiones religiosas en regiones indígenas. Esta ley de patronato nunca fue aprobada por la Santa Sede, que ni siquiera había reconocido la independencia, aunque algunos actos realizados bajo su contexto llegaron a ser considerados por ella.





Fr. Mariano Obispo de Antioquia.

Por mandado de S. S. Illma. el Obispo

Fr. Antonio María

Secretario

Mariano Garnica y Dorjuela, primer obispo de Antioquia (1828-1832). Oleo de Ignacio Castillo Cervantes, Casa Museo 20 de Julio, Bogotá. Firma y sello del prelado. Archivo Cancillería.

Primeros obispos

En 1823 el gobierno colombiano presentó a la Santa Sede los candidatos para los obispados de Santa Marta y Antioquia. La situación no era fácil, ya que no se habían formalizado las relaciones con la Santa Sede y poco después se aprobó el patronato republicano. En un comienzo, la Santa Sede ignoró los candidatos, pues según ella el gobierno colombiano no tenía derecho a presentarlos. Tan sólo en 1827 la Santa Sede llenó algunas vacantes religiosas atendiendo los requerimientos para el espíritu de los fieles, pero advirtió que lo hacía considerando a los candidatos presentados en términos de indicación o informe.

Los primeros dignatarios eclesiásticos nombrados para la nueva república fueron: Fernando Caycedo y Flórez, arzobispo de Bogotá; José María Estévez, obispo de Santa Marta; Mariano Garnica y Dorjuela, obispo de Antioquia.

Relaciones con la Santa Sede

El inicio de las relaciones con la Santa Sede fue lento y difícil, cubriendo el período de 1824 a 1837, cuando se oficializaron. El protagonista de todo este proceso fue Ignacio Sánchez de Tejada, quien llegó a Roma en septiembre de 1824. Los obstáculos interpuestos por la diplomacia española, obviamente más próxima a Roma, dificultaron la llegada de Sánchez de Tejada, a quien se demoró el pasaporte que permitiera el ingreso a los estados pontificios, debiendo hacer énfasis en que sus propósitos eran de carácter religioso y espiritual para llenar las necesidades en esa materia de los fieles colombianos, y que se encontraba ajeno a cualquier fin de índole política.

La importancia de las relaciones Iglesia-Estado, que a su vez se refleja en las del Estado con la Santa Sede, tanto en los asuntos religiosos como políticos, debe ser considerada con atención a lo largo de las labores de Ignacio Sánchez de Tejada en Roma. Para la república recién independizada era definitiva la obtención de su reconocimiento por los demás países y el inicio de sus relaciones diplomáticas. En el caso de la Santa Sede estaba además de por medio el tema religioso, de enorme trascendencia en una nación cuyos habitantes profesaban prácticamente en su totalidad la religión católica, apostólica y romana.

Por razones de la prudencia diplomática en un campo en el que las autoridades españolas estaban pendientes de obstaculizar lo que pretendiera hacer Colombia, el Vaticano pidió a Sánchez de Tejada, y éste así lo hizo, no usar el término misión, sino comisión; que no hicieran públicas sus intenciones; y que se retirara un tiempo de Roma para Bolonia, con el propósito de evitar suspicacias en el minis-



José María Estévez Cote, obispo de Santa Marta (1827-1834). Oleo de Ignacio Castillo Cervantes. Seminario Conciliar, Bogotá.

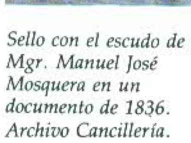
tro español ante la Santa Sede. Sin embargo, las presiones de la cancillería española continuaron, y por insinuación de la Santa Sede Sánchez de Tejada debió abandonar los estados pontificios y radicarse en Florencia, por entonces capital del Gran Ducado de Toscana, para continuar sus gestiones.

En nada avanzaron las gestiones de Sánchez de Tejada durante 1825 y en marzo de 1826 recibió nuevas instrucciones sobre las peticiones a formular, que reactivaron los vínculos y empezaron a dar resultados concretos. Simultáneamente el nuncio en Madrid informó que había obtenido el beneplácito español para que el Vaticano pudiese recibir a los diplomáticos americanos en calidad de agentes privados con fines eclesiásticos, aunque el gobierno español insistió en que la Santa Sede no reconociese la independencia de ninguna de sus excolonias. De todas formas, estos hechos permitieron que Sánchez de Tejada continuara su paciente labor en Roma.

Por esa época, el papa León XII nombró los primeros obispos para Colombia, que fueron los mismos presentados por el gobierno de la nación americana en una lista encabezada por Fernando Caycedo y Flórez como arzobispo de Bogotá. Además, la Santa Sede tomó en esos momentos algunas otras determinaciones para atender las necesidades religiosas y la mala situación de la Iglesia; pero de todas maneras el Vaticano continuaba reacio a aceptar la ley de patronato expedida desde 1824 por el gobierno colombiano, y que había transferido a este último las prerrogativas que en esas tierras ejercía el soberano español.

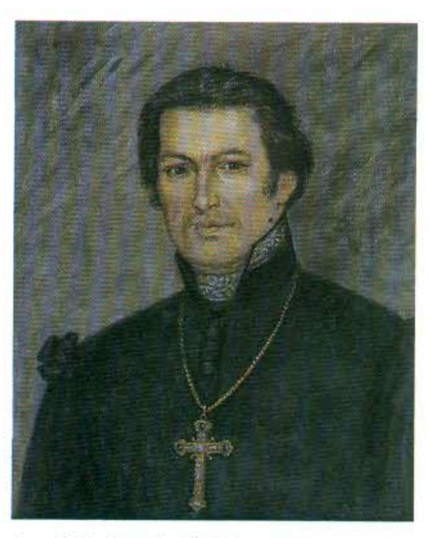
Cuando el obispo Lasso de la Vega fue trasladado por la Santa Sede a Quito y en su reemplazo se nombró, sin la aquiescencia de Colombia, al reverendo señor Arias, empezaron a deteriorarse las relaciones con el Vaticano, pues actuando de esta forma estaba haciendo caso omiso de la ley de patronato. Además, el obispo de Santa Marta, José María Estévez, estaba enviando comunicaciones al Sumo Pontífice por conducto del presbítero Francisco Pomares, en las que se excusaba de haber realizado el juramento de obediencia a Colombia con la exclusión del respeto y obediencia a la Santa Sede, e informándole sobre la situación en el país. Estos dos hechos enfriaron las relaciones y la confianza en la Santa Sede. La situación de conflicto interno vivida en el país a partir de 1828, repercutió de manera adversa en las relaciones con la Santa Sede. La conspiración septembrina, la disolución de la Gran Colombia, y luego la firme posición del nuevo papa Pío VIII, en contra del patronato, contribuyeron a dificultar las cosas. Durante este papado fue imposible avanzar en el logro de vínculos más armónicos con el Vaticano. A Ignacio Sánchez de Tejada se le dijo que si bien era un deber de los Papas nombrar los obispos para aquellos lugares en los que pudiera presentarse la vacante, el Pontífice no podía hacer esos nombramientos porque no podía preverse el efecto y recibimiento que tendrían. Se decía, por ejemplo, que podía suceder que Roma nombrara un obispo, presentado por el presidente de la República, mientras que ya en el país, que estaba desintegrándose, podían verse desmembrados algunos Estados y obviamente se dejarían a un lado las decisiones del Papa, lo que sería muy grave para éste.





Sello de Juan de la Cruz Gómez Plata, segundo obispo de Antioquia (1836-1850). Archivo de la Cancillería.

Sello con el escudo de Mgr. Manuel José Mosquera en un documento de 1836. Archivo Cancillería.



Juan de la Cruz Gómez Plata. Oleo de Delio Ramírez Beltrán. Seminario Conciliar, Bogotá.

Con el papa Gregorio XVI, quien inició su mandato en febrero de 1831, fue posible un mejor y definitivo desarrollo de las relaciones con la Santa Sede. El primer hecho que brindó la posibilidad de ingresar en un nuevo aunque lento camino, fue la expedición, en septiembre de 1831, de la Constitución Apostólica, entregada al cuerpo diplomático residente en Roma, menos a Sánchez de Tejada, a quien no se le había reconocido carácter oficial. De todas formas, esa Constitución estipuló que en negocios de carácter eclesiástico de la Santa Sede con los llamados gobiernos temporales, se tendría en cuenta el hecho de la existencia de esos gobiernos, sin entrar la Silla Apostólica en disquisiciones de derecho, de forma que se pudieran atender en mejor forma las necesidades espirituales de sus habitantes. Si bien en una primera instancia el reconocimiento de la Santa Sede a los gobiernos de hecho se entendió como su posición frente a la disputa de la sucesión del trono de Portugal, que se debatía en esos momentos, ese fue uno de los accesos para que avanzaran las gestiones de Sánchez de Tejada.

Disuelta la Gran Colombia y expedida en 1832 la Constitución de la Nueva Granada, uno de los propósitos iniciales de la nación fue insistir en la normalización de las relaciones

con la Santa Sede. A Ignacio Sánchez de Tejada se le nombró, en diciembre de ese año, Encargado de Negocios de la Nueva Granada, y se le expidieron sus credenciales, así como instrucciones para el desempeño de su misión. En septiembre de 1833 el cardenal secretario de Estado dio inicio a las relaciones de oficio con Sánchez de Tejada, en un ambiente ya más favorable aunque sin haber sido reconocida todavía la República.

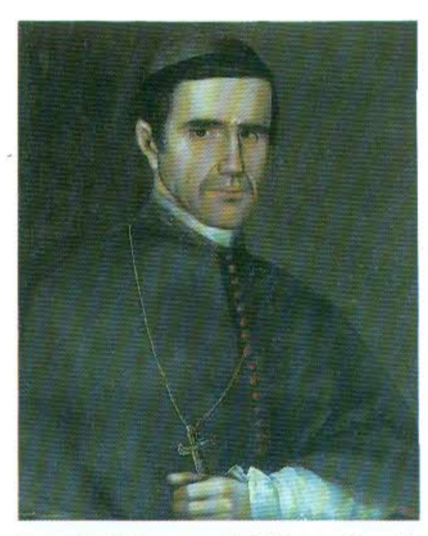
En esas nuevas circunstancias se obtuvo la preconización de fray Juan Antonio Chávez como obispo auxiliar del Arzobispado de Bogotá, Juan de la Cruz Gómez Plata como obispo de Antioquia, Luis José Serrano como obispo de Santa Marta, Antonio Burbano como obispo de Popayán, Juan Fernández de Sotomayor como obispo de Cartagena, Juan José Cabarcas como obispo de Panamá y José Jorge Torres como obispo de Pamplona. Todo esto se aprobó en consistorios celebrados durante 1835 y 1836, y en la práctica equivalió al ejercicio formal del patronato. Además, se nombró en 1835 a Manuel José Mosquera, canónigo doctoral de la iglesia de Popayán, como arzobispo de Bogotá, en reemplazo del arzobispo Caycedo y Flórez, fallecido dos años atrás.

El éxito más importante en la misión de Ignacio Sánchez de Tejada fue la obtención del reconocimiento de la independencia de la Nueva Granada por la Santa Sede, el 26 de noviembre de 1835, de manera que se le empezó a recibir oficialmente como encargado de negocios. Fue logro fundamental, conseguido a pesar de la férrea oposición de la Corona española y del embajador español en Roma.

Para dar inicio a las relaciones diplomáticas entre los dos Estados, en mayo de 1836 el Papa nombró a monseñor Cayetano Baluffi, obispo de Bañorea, como internuncio extraordinario cerca del gobierno de la Nueva Granada. El reconocimiento de la Nueva Granada por el Vaticano fue un acto de naturaleza política, y se dejó para posteriores conversaciones toda una serie de temáticas eclesiásticas que se encontraba pendiente y que en cierto grado separaba a los dos gobiernos.

Arzobispo Manuel José Mosquera

Los dieciocho años del arzobispado de Manuel José Mosquera cubrieron un conflictivo período, en el cual se pasó de una época brillante para el episcopado a la ruptura entre Iglesia y Estado.



Manuel José Mosquera y Arboleda, arzobispo de Bogotá (1835-1853). Oleo anónimo, siglo XIX. Seminario Conciliar, Bogotá.

Elegido arzobispo de Bogotá por el Congreso de la Nueva Granada en 1834, en diciembre de ese año fue preconizado por la Santa Sede para esa alta dignidad. Consagrado en junio de 1835, Manuel José Mosquera orientó en principio su atención hacia la organización del clero, particularmente el seminario y las nuevas vocaciones. Para ese propósito introdujo los métodos de san Sulpicio y él mismo escribió un manual para los seminaristas. En este sentido, además, y buscando estimular las vocaciones ante la escasez de sacerdotes, obtuvo que el Congreso separara el Seminario Conciliar del Colegio de San Bartolomé, de manera que se pudiera atender de manera más adecuada la formación del clero.

El arzobispo Mosquera intentó en 1839 que el Congreso derogara la utilización de los libros de Bentham y Destutt de Tracy, que habían vuelto a ser introducidos por Santander en su segunda administración, pero no lo logró. Años después, durante el gobierno del general Pedro Alcántara Herrán, consiguió que se reformara el plan de estudios de la educación superior y que en lugar de estos dos autores mencionados se estudiara la filosofía de Jaime Balmes y el derecho romano de Hencio.

Consiguió también el regreso de la comunidad jesuita. Para esto se valió de una ley que tuvo como propósito la atención a los indígenas de Casanare, San Martín, Mocoa, Andaquí, la Guajira y Veraguas. Esa ley autorizó el ingreso al país de comunidades religiosas destinadas a la labor misionera. Así, en junio de 1844 llegaron siete hermanos jesuitas y tres coadjutores, que adelantaron una labor efímera, pues en 1850, durante el gobierno del general José Hilario López, nuevamente fueron expulsados.

Así mismo, Mosquera dedicó un tiempo considerable a la realización de visitas pastorales, y en 1849 fundó el semanario *El Catolicismo*, un periódico escrito como órgano de expresión de la curia, que sirvió para que se ventilaran las polémicas tan usuales en el momento.

El arzobispo Mosquera debió enfrentar el inicio de lo que luego serían cerca de treinta años de conflictos entre la Iglesia y el Estado, desencadenados hacia la mitad del siglo XIX. En gran medida el enfrentamiento se originó cuando asumió la Presidencia de la República, por primera vez, el general Tomás Cipriano de Mosquera en 1845. El 25 de abril de ese año sancionó una ley que el clero consideró que colocaba la jurisdicción episcopal en interdicción; de acuerdo con esa ley los arzobispos, obispos y demás prelados en la Nueva Granada «son responsables por mala conducta en los ejercicios de aquellas funciones que les son atribuidas por las leyes de la República y responden ante los tribunales y juzgados civiles o eclesiásticos, que según las mismas leyes tienen respectivamente la atribución de juzgarlos por mal desempeño en el ejercicio de aquellas funciones». Impuso además, entre algunas de las penas, las de extrañamiento y ocupación de temporalidades, ante lo que el clero protestó. También lo hizo el papa Gregorio XVI, quien envió al presidente Mosquera una carta solicitándole la revocatoria de la mencionada ley, acto al que no accedió el presidente.

En los últimos años de su arzobispado, Manuel José Mosquera debió enfrentar una serie de sucesos que definitivamente condujeron a la radicalización de las posiciones y la ruptura entre Iglesia y Estado. Sucesos como la nueva expulsión de los jesuitas, la reforma a la norma sobre censos y capellanías, la reforma a la ley de patronato, las modificaciones en materia de fuero eclesiástico, lo sucedido con los llamados bienes de manos muertas y los cambios en los programas de instrucción, llevaron a en-

sanchar las diferencias y a frenar de manera tajante la presencia del clero católico en la vida nacional.

Entre las explicaciones que se han dado a esa agudización del conflicto religioso se han mencionado la lucha del liberalismo, empeñado en transformar el lastre colonial que aún dominaba en muchas instituciones nacionales, en contra de la influencia de la Santa Sede; y la lucha entre el Estado y la Iglesia por el control en el campo de la educación. Si bien el liberalismo no era adverso a la profesión de la fe católica y muchos de sus partidarios eran cristianos, buscaba propiciar el culto privado, mientras que el partido conservador promovía el culto público en materia religiosa. En ese sentido, los actos de las administraciones liberales que afectaron diversas instancias del clero católico, fueron vistos por este último y por los conservadores como actos de irreligiosidad, mientras que para los liberales se trataba de decisiones de conveniencia pública.

RUPTURA Y SEPARACIÓN DE ESTADO E IGLESIA

Factores de enfrentamiento

Hacia mediados del siglo XIX la estructura de las clases sociales en la Nueva Granada, treinta años después de la independencia, había cambiado notablemente. Sin embargo, algunas instituciones de la sociedad continuaban siendo similares a lo que habían sido en tiempos coloniales, y de esa forma impedían la dinamización de nuevas fuerzas en la sociedad. La búsqueda de una sociedad progresista que sustituyera a la providencialista de la Colonia se adelantó en forma anticlerical, pues veía en la Iglesia un pilar de la época colonial que perduraba con gran arraigo transcurrido medio siglo XIX. Con ese propósito se trató de situar a la religión en el campo de lo privado e individual, ajeno a lo público y social. Además, se quiso erigir una fuerte tutela del Estado sobre la Iglesia, y para completar la transformación, quebrar el poderío económico de la Iglesia que impedía el flujo multiplicador de importantes fuentes de capital. Visto desde una perspectiva histórica, no se trató de un enfrentamiento con la religión católica, ni con la Iglesia, sino de una lucha contra su utilización para el sostenimiento de estructuras políticas y sociales llamadas a desaparecer.



"Monumento en que reposa el corazón del Ilustrísimo Señor Mosquera", en la catedral de Bogotá. Litografía de Demetrio Paredes. Museo Nacional.

Expulsión de los jesuitas

La Compañía de Jesús, que se había instalado nuevamente en el país en 1844, fue expulsada durante el gobierno del general José Hilario López, invocando la pragmática sanción de 1767, expedida por Carlos III, que había extrañado a esa comunidad religiosa de España y de las Indias. Insistiendo en que esa era la voluntad popular, se expidió un decreto el 18 de mayo de 1850, en el que se ordenó a los sacerdotes, coadjutores y legos jesuitas abandonar el territorio de la nación. Se exceptuó a los que fueran de la Nueva Granada, pero se dispuso que no serían considerados miembros de ninguna comunidad religiosa.

Desde cuando los jesuitas regresaron al país, en 1844, la animadversión en su contra creció debido a que se les consideraba enemigos de los liberales y del cambio social. Se veía en ellos un instrumento partidista, y un destacadísimo personaje de la época, Salvador Camacho Roldán, afirmaba al respecto: «Por su origen y el objeto de su institución, la comunidad de los jesuitas no es, propiamente hablando, un establecimiento religioso, sino de propaganda política; de predicación de las ideas reaccionarias dominantes en España en los tiempos de Felipe II; en resumen, esa comunidad es una sociedad política de carácter permanente, en lucha con los gobiernos libres y las ideas de renovación social».

Reforma a la ley de patronato

El 27 de mayo de 1851 se sancionó la ley reformatoria del patronato, introduciéndose un sistema de elevada injerencia de los particulares en el desarrollo de los asuntos eclesiásticos. En el artículo primero, por ejemplo, se dispuso que los cabildos parroquiales serían los encargados de presentar y nombrar los curas, teniendo en cuenta las propuestas de los diocesanos. Se estableció también que a las sesiones del cabildo «en que se trate del nombramiento de curas» podían asistir «los vecinos padres de familia católicos teniendo en ellas voz y voto». Además del nombramiento de los sacerdotes por los habitantes de la parroquia, se intervino con esta ley en la asignación de los recursos económicos para el sostenimiento del culto, disponiéndose que las cámaras de provincia o los cabildos estarían encargados de decretar gastos y apropiar fondos destinados para ese fin.

Aunque la Constitución de 1843 había dispuesto que el gobierno debía proteger el ejercicio de la religión católica, apostólica y romana, el presidente José Hilario López dejó a un lado ese mandato. Su sucesor desarrollaría una reforma constitucional que eliminaría algunos privilegios otorgados al clero y a la Iglesia.

Extinción del fuero eclesiástico

La ley del 18 de mayo de 1851, artículo 1, dispuso que quedaba «extinguido todo fuero o privilegio eclesiástico». Estableció también, entre otras cosas, que la Corte Suprema de Justicia sería la encargada de adelantar las «causas criminales que por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones, o por delitos comunes que tengan detallada pena en alguna ley civil de la República se sigan contra los arzobispos y obispos». Se suprimió así del todo el fuero eclesiástico, quedando equiparados ante la justicia los clérigos y los ciudadanos comunes y corrientes.

Ante esta supresión de la inmunidad sacerdotal, protestó el arzobispo Mosquera, argumentando que las eventuales causas que se siguieran por mal desempeño de funciones en un miembro del clero eran de tipo espiritual, «versan sobre el ejercicio de la misión y jurisdicción espiritual recibida de Jesucristo, cuyos actos dependen exclusivamente de la Iglesia, y su autoridad es la única competente para juzgar a los individuos de la jerarquía católica [...] Esta proposición

es dogma de fe». De todas formas, el fuero eclesiástico fue suprimido.

Instrucción pública

Un caso que permite ilustrar la ruptura del Estado y la Iglesia hacia la mitad del siglo XIX es el de la ley expedida en 1851 que incorporó el Seminario Conciliar de la Arquidiócesis al Colegio Nacional de San Bartolomé, quitándole de esta manera al Seminario la dirección religiosa. Antes de la aprobación de la ley, el arzobispo Mosquera protestó ante los senadores y representantes; según él, de esa forma se golpeaba la libertad de la Iglesia, así como su autoridad, propiedad y aun libertad de enseñanza. Para el arzobispo ese proyecto arrebataba «a la iglesia de Bogotá su Seminario y lo pone bajo una dirección extraña, sin misión, sin autoridad, sin aptitud proporcional para el objeto, porque es sagrado». Agregaba el arzobispo Mosquera que por esa vía entraba la Iglesia en una «indecorosa tutela» que era esclavitud.

El gobierno constituyó una comisión para que se estudiara la anexión del Seminario, que conceptuó favorablemente. El informe de la comisión incluyó afirmaciones que muestran el ambiente de tensión y de ruptura entre el Estado y la Iglesia: «Sancionadlo, porque no ha muchos días que ese plantel de educación pública dejó de ser la guarida de los hijos de Loyola, y esa atmósfera todavía corrompida con el aliento envenenado de los jesuitas, debe renovarse totalmente. Es



Sello de correos en homenaje al Colegio Mayor de San Bartolomé, acuarela de H. Anderegg, 1988.



Lorenzo Barili, internuncio de la Santa Sede en Colombia (1851-1853). Acuarela de José Gabriel Tatis, "Ensayos de dibujo", 1853. Museo Nacional, Bogotá.

preciso devolver al Colegio su antigua respetabilidad, y derribar los muros que dividiendo los dos establecimientos, separan la luz de las tinieblas, la ciencia del embrutecimiento, y el porvenir del pasado: esos muros que devolviendo la luz de la democracia, impiden que su voz omnipotente penetre en aquel recinto, y ahogue los últimos gritos destemplados del jesuitismo que acaso se oyen aún sombría y misteriosamente en esos claustros tenebrosos. Sancionadlo, que la doctrina de Jesucristo no debe vivir emboscada en unos antros oscuros».

Finalmente sancionada, la ley estableció la incorporación del Seminario Conciliar de la Arquidiócesis de Bogotá al Colegio Nacional de San Bartolomé, incluyendo sus bienes y rentas. Se suprimió así el Seminario y se autorizó al Ejecutivo para reglamentar los estudios eclesiásticos y la formación del clero de la arquidiócesis. Estos sucesos aumentaron aún más las diferencias entre Estado e Iglesia y los llevaron a su radical ruptura.

Constituciones de 1853 y 1863

El 21 de mayo de 1853, durante el gobierno del general José María Obando, se sancionó una nueva Constitución para la República, que vino a sustituir la expedida diez años atrás, la cual había establecido claras garantías de defensa a la religión católica, apostólica y romana. La nueva Constitución oficializó el enfrentamiento entre la Iglesia y el Estado y condujo a su separación. Esto se renovaría tímidamente con la Constitución de 1858, y luego firmemente con la de 1863.

La primera novedad de la Constitución de 1853 fue que en su preámbulo, si bien se invocaba el nombre de Dios como legislador del Universo, agregaba que la Carta era expedida además por «autoridad del pueblo». De esa forma se quería enfatizar en ella la autoridad temporal en la confección del documento supremo de la nación, dándosele cabida a fuerzas heterogéneas que, aunque minoritarias algunas, constituían ya parte integral de la nacionalidad. Era el caso de quienes profesaban religiones diferentes de la que siempre se había considerado como oficial.

En el artículo quinto de la Constitución de 1853 se expresaba que la República garantizaba a todos los ciudadanos «la profesión libre, pública o privada de la religión que a bien tengan, con tal que no perturben la paz pública, no ofendan la sana moral, ni impidan a otros el ejercicio de su culto». Se establecía así la libertad de cultos, eliminándose el privilegio concedido a la Iglesia católica.

La Constitución de 1863 ha sido la única en la historia de Colombia que no ha hecho invocación del nombre de Dios en su preámbulo. Ella fue proclamada «en nombre y por autorización del pueblo y de los Estados Unidos Colombianos que representa». De alguna manera puede interpretarse esto como símbolo de la ruptura entre la Iglesia y el Estado.

La garantía de la libertad religiosa quedó también consagrada en esta Constitución, al permitir «la profesión libre, pública o privada, de cualquiera religión, con tal que no se ejecuten hechos incompatibles con la soberanía nacional, o que tengan por objeto turbar la paz pública».

Además de la libertad de cultos, la Constitución de 1863 introdujo otras disposiciones que fueron fuertemente rechazadas por la Iglesia católica. Por ejemplo estableció, en el artículo 23, el derecho de suprema inspección sobre los cultos religiosos para el gobierno nacional o el de los estados. También se prohibió en ella la elegibilidad de los ministros de cualquier religión para ocupar cualquier empleo público.

En cumplimiento de las disposiciones constitucionales, se expidieron



Antonio Herrán y Zaldúa, arzobispo de Bogotá (1855-1868). Oleo de autor no identificado Seminario Conciliar, Bogotá.

una serie de leyes y decretos que empezaron a restringir la presencia religiosa en la vida pública del país. Entre otros aspectos se tomaron determinaciones sobre tuición, bienes de manos muertas, comunidades religiosas y matrimonio.

Tuición e inspección de cultos

La llamada ley de libertad, expedida en 1853, equiparó a los prelados y al clero de cualquier culto religioso con los particulares para efectos de la legislación del país. Se estableció en ella que tanto en los asuntos civiles como en los criminales se someterían a las leyes de la República los eclesiásticos, ministros y funcionarios de cualquier religión. Se eliminaron así todas las excepciones y tratamientos especiales que desde siglos atrás existían para proteger o, por lo menos, para proceder de manera más considerada, o dejándolo en la esfera de la autoridad eclesiástica, cuando un prelado de la Iglesia católica, apostólica y romana infringiera las leyes y normas del estado civil. Esa era la consecuencia de la separación de las dos potestades.

El 20 de julio de 1861 el general Tomás Cipriano de Mosquera expidió un decreto que estableció el llamado derecho de tuición de todos los cultos. Este consistía en que los ministros superiores de un culto religioso debían obtener el pase de la autoridad civil (poder ejecutivo, presidente o gobernador del estado) para ejercer sus funciones. Adicionalmente, imponía como sanción que los infractores de la norma serían extrañados del territorio nacional, como «usurpadores de las prerrogativas de la Unión Granadina».

El arzobispo de Bogotá, Antonio Herrán, protestó contra este decreto, así como contra el de la desamortización de bienes de manos muertas, razón por la que se consideró que se estaba inmiscuyendo en asuntos políticos, de manera que fue arrestado y posteriormente desterrado. Se desató así, de forma más profunda, el enfrentamiento entre el Estado y la Iglesia católica, que si bien se habían separado desde 1853, entraron ahora en una irreconciliable polémica que condujo a la disolución de las comunidades religiosas.

Un decreto posterior, de noviembre de 1862, prohibió la intervención en asuntos políticos a los ministros de todo culto religioso, así como el que fueran nombrados o elegidos para cualquier cargo público. Dispuso además que ninguna determinación, como podían ser las bulas, breves, o actos pontificios en el caso de la religión católica, de las autoridades religiosas podría ser publicada o cumplida, sin que hubiera obtenido el pase del poder ejecutivo nacional para que verificara si no era contraria a la soberanía del país.

Para asegurar el cumplimiento de las anteriores normas y garantizar el sometimiento de los religiosos a la autoridad civil, la ley del 23 de abril de 1863 estableció que para que un ministro religioso pudiera ejercer su culto debía jurar, ante la primera autoridad política del lugar en donde se estableciere, obedecer la Constitución, leyes y autoridades de la República, así como respetar la soberanía nacional. Este juramento debía hacerse por escrito y se enviaría copia a la Secretaría del Interior. La expulsión del país era la pena para quienes contravinieran esta ley.

Después de estas normas se expidieron otras, tanto a nivel de la Unión como de los estados soberanos, que en unos casos ampliaron y en otros precisaron lo que en ese entonces se conoció como la Suprema Inspección o Inspección Civil en materia de cultos. De ellas debe mencionarse la ley 35 de mayo de 1877, expedida luego de finalizada la guerra civil de 1876, que vino a renovar las disposiciones sobre vigilancia de los actos de los religiosos. En efecto, esa ley estableció que los ministros de los cultos religiosos que en sus sermones o pláticas, o por cualquier medio promovieran la desobediencia del orden jurídico, estarían atentando contra la seguridad y la tranquilidad pública. En ese mismo contexto y en una tácita referencia a la Santa Sede, se consideró como un atentado a la soberanía nacional el que un ministro religioso cumpliera disposiciones emanadas de un poder extranjero que de alguna forma contrariaran las normas de la nación. Esta ley reiteró además la necesidad del pase otorgado por el poder ejecutivo nacional o por los gobernadores o jefes superiores de los estados, para que los ministros de cualquier religión pudieran ejercer sus funciones.

Los bienes de manos muertas

Uno de los campos en los que se fijó de manera más clara la separación de potestades entre la Iglesia y el Estado fue el de la presencia económica de la primera institución en la vida del país. La Iglesia era considerada como un gran poder económico, dueño de multitud de propiedades, algunas de ellas recibidas como donaciones y muchas más como herencias de piadosos católicos que les legaban sus fortunas. Esta última razón condujo a que se les diera el nombre de bienes de manos muertas a los que por esa vía adquiría la Iglesia.

La desamortización de los bienes de manos muertas ha sido considerada como un proyecto orientado a



Tomás Cipriano de Mosquera.

debilitar el poderío económico de la Iglesia católica, que se estimaba era poseedora de una tercera parte de las tierras cultivables del país. Sin embargo, en gran medida esas tierras permanecían improductivas y aisladas de los circuitos económicos de la época, de manera que, como lo expresó Tomás Cipriano de Mosquera, la desamortización buscaba darles movimiento y libre circulación a esas tierras, que en su concepto obstaculizaban la prosperidad de la nación.

La ley de junio 15 de 1853, llamada Ley de Separación Absoluta de la Iglesia y el Estado, introdujo algunas disposiciones sobre los bienes de las entidades religiosas. Por ejemplo, estableció que los templos católicos, así como sus bienes y rentas, correspondían a los vecinos de la respectiva parroquia. Esto generó la protesta de las comunidades religiosas al Congreso de 1854, y la posterior expedición de una nueva ley, en mayo de 1855, que volvió a darles autonomía a las entidades religiosas para el manejo de sus bienes y rentas.

En 1861, con la expulsión de los jesuitas, se confiscaron los bienes de esa comunidad. Poco después, en septiembre de ese año, se expidió el decreto de desamortización, mediante el cual la nación se adjudicó los bienes y rentas de las corporaciones eclesiásticas, por un valor equivalente a la renta que produjeran como rédito al seis por ciento. Se dispuso hacer un inventario de tales bienes y proceder a su desamortización.

Como un corolario a las normas sobre desamortización, en la Constitución de 1863 se estableció que los estados soberanos consagrarían en sus constituciones y en su legislación la incapacidad de las comunidades, corporaciones, asociaciones y entidades religiosas para adquirir bienes raíces.



Hombres ilustres de la Regeneración: Francisco Soto, Mgr. José Telésforo Paúl, Manuel Briceño, José Eusebio y Miguel Antonio Caro, José Joaquín Ortiz Rojas, Miguel Samper Agudelo, Carlos Holguín Mallarino, Manuel María Mallarino, José Manuel Marroquín Ricaurte, Mgr. Ignacio León Velasco y Velasco, los padres Mario Valenzuela y Vicente Leza, y Mgr. Bernardo Herrera Restrepo. Detalle del mural histórico de Ignacio Castillo Cervantes (1978-1985). Colegio Mayor de San Bartolomé, Bogotá.

Comunidades religiosas

Uno de los aspectos definitivos de los años de ruptura entre la Iglesia y el Estado fue el de las comunidades religiosas. La primera norma en este terreno fue la expulsión de los jesuitas, en julio 18 de 1861. Luego, en noviembre de ese año, un decreto extinguió en Bogotá y en Boyacá los conventos, monasterios y casas de religiosos, además de advertir que también suprimiría las comunidades que en los otros estados se opusieran a las normas sobre desamortización. Todo esto confluyó para que en 1863 la ley del 23 de abril determinara contundentemente: «Es prohibido el establecimiento de comunidades o corporaciones religiosas regulares, sin distinción, quedando extinguidas las que existían en la nación».

Matrimonio

En la formalización del vínculo conyugal se expresa también la relación entre la potestad civil y religiosa. Sobre este acto recayeron también las disparidades acerca de la fijación de los límites de esas potestades. La ley de agosto 30 de 1864 dispuso que sólo producirían efectos civiles y políticos los matrimonios que se celebraran ante los notarios o jueces de distrito, siguiendo las formalidades que para ese fin había establecido ya el Código Civil.

Posteriormente, la ley de enero 28 de 1873 determinó que los matrimonios que se celebraran siguiendo algún rito religioso debían ser legitimados como matrimonios civiles en los siguientes tres días, luego del vínculo religioso. La Iglesia protestó por la instauración del matrimonio civil, argumentando, entre otras razones, que el matrimonio era un acto religioso y no un contrato para ser reglamentado por la ley civil. Normas similares se adoptaron en los estados soberanos.

RÉGIMEN CONCORDATARIO

Constitución de 1886

Culminada la guerra civil de 1885, en el segundo gobierno de Rafael Núñez, se convocó un Consejo Nacional Constituyente encargado de elaborar una nueva Constitución para el país. Esa nueva Carta Fundamental le daría un vuelco total a las relaciones de la Iglesia y el Estado. En las ideas de Núñez para el nuevo orden del país figuraban, en primera línea, la consolidación de un gobierno central unitario y la armonización de las relaciones con la Iglesia.

La Constitución proclamada en 1886 se inició con un preámbulo que dice: «En el nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad», renovando así la invocación al ser supremo que se había realizado en las Constituciones anteriores, con excepción de la de 1863.

El artículo 38 de la Constitución de 1886 plasmó el fin de la ruptura del Estado con la Iglesia, y el reinicio de nuevas relaciones de colaboración y apoyo entre las dos potestades: «La religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la Nación; los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada, como esencial elemento del orden social». Se sellaron así más de treinta años de conflictos



"Carta de Colombia que representa la división eclesiástica". Mapa grabado por Erhard para el "Atlas geográfico e histórico de la República de Colombia", de Agustín Codazzi, París, A. Lahure, 1889. Sección de Libros Raros y Curiosos, Biblioteca Nacional, Bogotá.

y el Estado volvió a manifestar su confesionalismo religioso, aunque la Constitución consagró expresamente que la Iglesia católica no sería oficial y conservaría su independencia.

Entre otros aspectos asociados con el religioso, la Constitución de 1886 estableció una relativa libertad de cultos que no fueran contrarios a la moral cristiana ni a las leyes; dispuso que la educación pública se organizaría y dirigiría en concordancia con la religión católica; desechó lo existente sobre bienes de manos muertas; y les dio vida jurídica e independencia legal a las comunidades religiosas.

Con la reforma constitucional de 1936, se agregó que el Estado tenía la suprema inspección y vigilancia de los institutos de enseñanza y que la asistencia pública era función del Estado, con lo que se restringió un poco el ámbito otorgado en 1886 a la Iglesia católica. La invocación del nombre de Dios en la Constitución se eliminó con la reforma de 1936 y se incorporó de nuevo en la reforma plebiscitaria de 1957

El Concordato de 1887

A la cadena histórica que reguló las relaciones del Estado y la Iglesia, y que se inició con el patronato real, sustituido luego por el patronato republicano y, finalmente, el tenso ambiente de 1853 a 1886, siguieron la firma y ratificación del Concordato de 1887.

Con el nuevo contexto definido por la Constitución de 1886, se iniciaron las conversaciones del gobierno colombiano con la Santa Sede para firmar un convenio que regulara las relaciones entre las dos potestades, particularmente en asuntos que se consideraban como de competencia mixta. Colombia envió al Vaticano como ministro a Joaquín Fernando Vélez, quien adelantó las negociaciones con el cardenal Mariano Rampolla, secretario de Estado del papa León XIII.

En 1887 se firmó el Concordato, ratificado luego por el Congreso como ley 5 de 1888, realizándose el canje en Roma en junio de ese año. En síntesis, el Concordato otorgó a la Iglesia el reconocimiento de la religión católica como la de la nación, el reconocimiento jurídico de las instituciones religiosas, un trato diferencial para los ministros del clero acorde con su dignidad, la exención de impuestos para los bienes de la Iglesia destinados al culto, así como para las casas episcopales y curales y los seminarios, el derecho a impartir educación acorde con la religión católica, el reconocimiento del matrimonio católico como el único válido en cuanto a sus efectos civiles, la administración de la mayor parte de cementerios en el país, y colaboración con las labores de misiones de la Iglesia. Por otra parte, al Estado se le otorgó, entre otras cosas, una cierta injerencia en la constitución y modificación de diócesis, la posibilidad de gravar tributariamente algunos bienes eclesiásticos, intervenir en causas civiles de eclesiásticos, recibir una prenotificación oficiosa en el nombramiento de obispos, la condonación de la deuda causada por la desamortización de bienes de manos muertas y el goce de los privilegios castrenses

El viraje que se produjo en las relaciones del Estado con la Iglesia llevó inmediatamente a que en 1888 el gobierno consagrara el país a Jesucristo





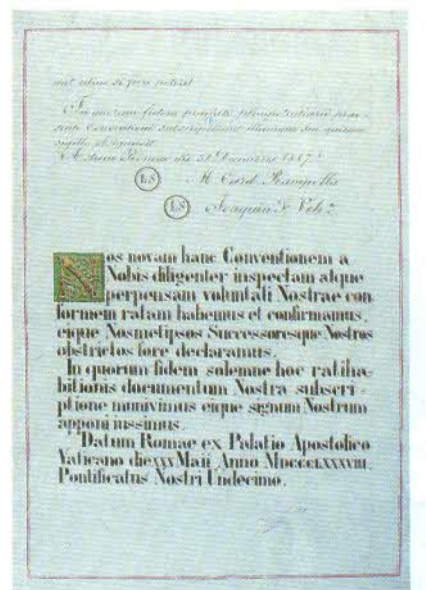
Portada y detalle de las armas del papa León XIII en el Concordato de 1887. Archivo de la Cancillería, Bogotá



LEO PP. XIII

Cum inter Nos et dilectum filium Raphaelem Nuñez Praesidem Reipublicae Columbianae inita sit de Ecclesiae Catholicae exteriore regimine et statu in illis regionibus Conventio, cuius tenor est sequens videlicet

IN NOMINE SANCTISSIMAE ET INDIVIDUAE TRINITATIS



Nos novam hanc Conventionem a Nobis diligenter inspectam atque perpensam voluntati Nostrae conformem ratam habemus et confirmamus, eique Nosmetipsos Successoresque Nostros obstrictos fore declaramus.

In quorum fidem solemne hoc ratihabitionis documentum Nostra subscriptione munivimus eique signum Nostrum apponi iussimus.

Datum Romae ex Palatio Apostolico Vaticano die XXV Maii Anno MDCCCLXXXVIII, Pontificatus Nostri Undecimo.

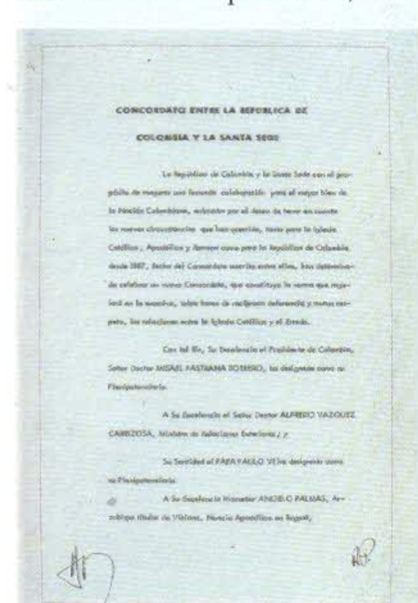


Preámbulo y firmas del cardenal Mariano Rampolla del Tindaro y del embajador de Colombia Joaquín Fernando Vélez en el Concordato firmado el 31 de diciembre de 1887. Sanción del papa León XIII en una Convención especial sobre Misiones, del 1o. de julio de 1893. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

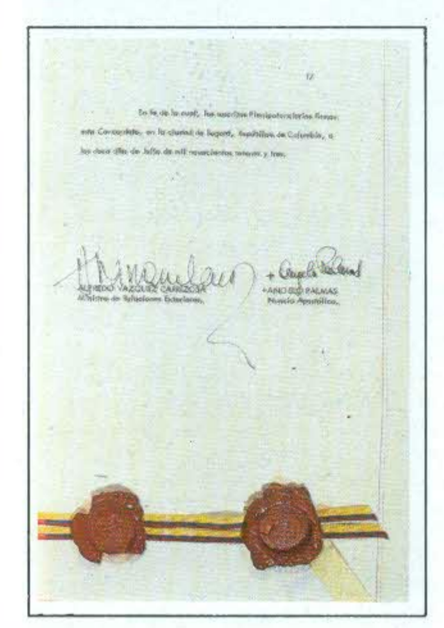
y a que en los planes de estudios del país se incluyeran los textos de los padres Gaspar Astete, Ortiz y Schouppe con carácter obligatorio. Los fuertes enfrentamientos entre la Iglesia y el Estado, que se habían iniciado en los años veinte del siglo XIX, y que habían llegado a su mayor nivel de agudización en los años cincuenta y sesenta de ese siglo, cesaron.

Al Concordato se le hicieron algunas modificaciones posteriores, como la de 1924, que introdujo la posibilidad del matrimonio civil para los no católicos o para quienes abjuraran de la religión católica y fueran excomulgados públicamente, reforma que en su ratificación se conoció como la Ley Concha. En 1973 fue firmado en Bogotá un nuevo concordato, que retomó algunas de las propuestas que desde 1930 habían planteado los gobiernos liberales y que, además, dio cierta concordancia a las relaciones del Estado con la Santa Sede, en virtud de la modernización experimentada por la Iglesia a partir del Concilio Vaticano II.

El nuevo concordato fue ratificado mediante la ley 20 de 1974 y con él se introdujeron, entre otras cosas, la posibilidad de contraer matrimonio civil eliminándose la fórmula de la abjuración y descartándose la excomunión para los contrayentes; el establecimiento de una comisión para impul-

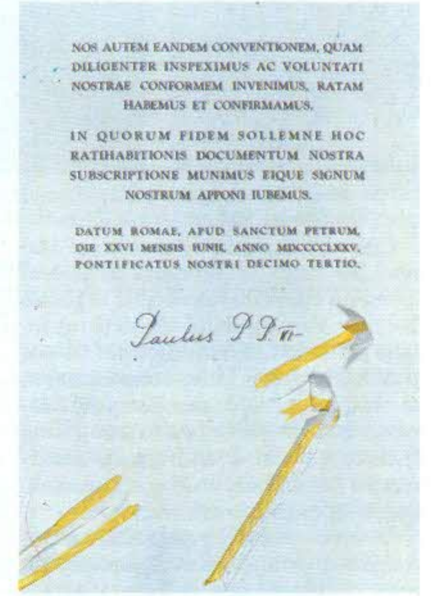


CONCORDATO ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LA SANTA SEDE



ALFREDO VAZQUEZ CARRIZOSA
Ministro de Relaciones Exteriores

+ANGELO PALMAS
Nuncio Apostólico



NOS AUTEM EANDEM CONVENTIONEM, QUAM DILIGENTER INSPEXIMUS AC VOLUNTATI NOSTRAE CONFORMEM INVENIMUS, RATAM HABEMUS ET CONFIRMAMUS.

IN QUORUM FIDEM SOLLEMNE HOC RATIHABITIONIS DOCUMENTUM NOSTRA SUBSCRIPTIONE MUNIMUS EIQUE SIGNUM NOSTRUM APPONI IUBEMUS.

DATUM ROMAE, APUD SANCTUM PETRUM, DIE XXVI MENSIS IUNII, ANNO MDCCCCLXXV, PONTIFICATUS NOSTRI DECIMO TERTIO.

Paulus PP. VI

Preámbulo, firmas del canciller Alfredo Vázquez Carrizosa y del nuncio apostólico Angelo Palmas, y sanción del papa Paulo VI, en el Concordato entre la Santa Sede y Colombia, firmado el 12 de julio de 1973. Ministerio de Relaciones Exteriores, Palacio de San Carlos, Bogotá.



San Ezequiel Moreno y Díaz, vicario apostólico de Casanare (1893-1895) y obispo de Pasto (1896-1906). Oleo de R. Rodríguez, 1975. Iglesia de La Candelaria, Bogotá.

sar las tareas de las misiones; y la tramitación por jueces civiles de las separaciones de cuerpos.

El liberalismo como pecado

Luego de la armonización de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, con el Concordato de 1887, volvió a generarse hacia el final del siglo XIX una controversia que se prolongó durante las tres primeras décadas del siglo XX, y que tuvo un profundo sustento político. Los dos protagonistas esenciales de esta polémica fueron monseñor Ezequiel Moreno (canonizado en octubre de 1992), obispo de Pasto, y el caudillo liberal Rafael Uribe Uribe.

Con el propósito de que en el ámbito del clero se otorgara al liberalismo un clima de tolerancia, el padre Baltasar Vélez publicó en 1897 un folleto titulado *Los intransigentes*. A esa publicación respondió enfáticamente el obispo de Pasto, san Ezequiel Moreno, con otro folleto titulado *O con Jesucristo, o contra Jesucristo. O Catolicismo o Liberalismo*, en el que concluyó que el liberalismo era pecado.

En una compleja confusión entre religión y política, san Ezequiel Moreno consideró que la guerra de los Mil Días era de carácter religioso y que el clero debía combatir en todos los niveles, aun con las armas, al partido liberal. Importantes sectores del conservatismo encontraron en Moreno a su conductor, y siguiendo sus orientaciones se embarcaron en una contienda civil que bajo su óptica era una «guerra de religión».

La alianza de la Iglesia católica y el Estado, controlado por el conservatismo, empleó consideraciones de tipo religioso para minimizar la presencia liberal en la vida nacional y alejarlo de las posibilidades de alcanzar el poder. En 1912 Rafael Uribe Uribe, máximo exponente del liberalismo de la época, publicó un folleto titulado *De cómo el liberalismo político colombiano no es pecado*, con el que buscó contrarrestar la arremetida de la Iglesia y de los conservadores, que además había generado confusión en la conciencia de los liberales católicos. Uribe Uribe pidió al clero católico que no interviniera en política. El arzobispo de Bogotá, Bernardo Herrera Restrepo, prohibió la lectura del folleto de Uribe Uribe, en decisión que fue acogida por el Vaticano al incluir ese folleto en el índice de libros prohibidos.

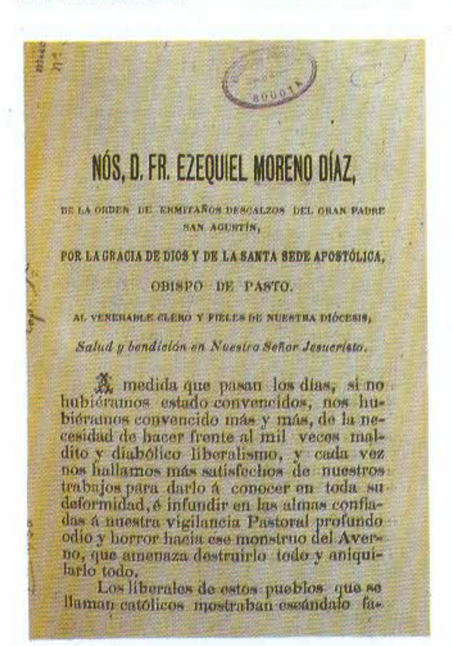
Llegó a tal extremo la injerencia de la Iglesia en la vida política del país, que en 1916 la Pastoral Colectiva del Episcopado Colombiano calificó de pecado mortal la lectura de buena parte de la prensa liberal. El conservatismo, haciendo causa común con la Iglesia católica, se mantuvo en el poder hasta 1930.



Bernardo Herrera Restrepo, arzobispo de Bogotá y primer primado de Colombia (1891-1928). Fotografía del álbum "Primer Congreso Eucarístico Nacional", Bogotá, Escuela Tipográfica Salesiana, 1914. Biblioteca Nacional, Bogotá.

La Conferencia Episcopal

La creación de la Conferencia Episcopal se llevó a cabo en agosto de 1908, a instancias del arzobispo Bernardo Herrera Restrepo, quien congregó a quince prelados del país para tratar temas relacionados con la organización de la Iglesia católica. Asuntos como la administración diocesana, la enseñanza del catecismo, la acción so-



NÓS, D. FR. EZEQUIEL MORENO DÍAZ,

DE LA ORDEN DE ERMITAÑOS DESCALZOS DEL GRAN PADRE SAN AGUSTÍN,

POR LA GRACIA DE DIOS Y DE LA SANTA SEDE APOSTÓLICA,

OBISPO DE PASTO.

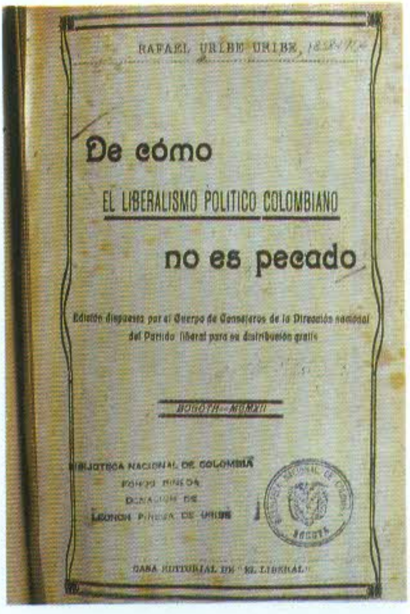
AL VENERABLE CLERO Y FIELES DE NUESTRA DIÓCESIS,

Salud y bendición en Nuestro Señor Jesucristo.

A medida que pasan los días, si no hubiéramos estado convencidos, nos hubiéramos convencido más y más, de la necesidad de hacer frente al mil veces maldito y diabólico liberalismo, y cada vez nos hallamos más satisfechos de nuestros trabajos para darlo á conocer en toda su deformidad, é infundir en las almas confiadas á nuestra vigilancia Pastoral profundo odio y horror hacia ese monstruo del Averno, que amenaza destruirlo todo y aniquilarlo todo.

Los liberales de estos pueblos que se llaman católicos mostraban escándalo fa-

Carta pastoral del obispo de Pasto, fray Ezequiel Moreno, a propósito de "El Eco Liberal", julio 5 de 1899. Biblioteca Nacional, Bogotá.



RAFAEL URIBE URIBE,

De cómo

EL LIBERALISMO POLITICO COLOMBIANO

no es pecado

Edición dispuesta por el Cuerpo de Consejeros de la Dirección nacional del Partido liberal para su distribución gratis

BOGOTÁ — MCMXII

CASA EDITORIAL DE "EL LIBERAL"

Portada del impreso "De cómo el liberalismo político no es pecado", de Rafael Uribe Uribe. Bogotá, "El Liberal", 1912. Biblioteca Nacional.

cial de la Iglesia, la jurisdicción de los párrocos y, entre otros, la posición frente a las luchas de los partidos políticos, fueron considerados en esa primera conferencia, que decidió continuar reuniéndose cada cuatro años.

En 1950 la Conferencia Episcopal Colombiana fue reformada, se creó un secretariado permanente con sede en Bogotá, se determinó la realización de una conferencia anual y se organizaron sus labores en departamentos: apostolado seglar, coordinación con religiosos, diaconado permanente, educación, liturgia, medios de comunicación, ministerios jerárquicos, pastoral juvenil, pastoral profética, seminarios y vocaciones, universidades y doctrinal.

En 1955, durante la reunión del XXXVI Congreso Eucarístico Internacional en Río de Janeiro, se decidió crear la Conferencia Episcopal Latinoamericana (CELAM), y se estableció su sede en Bogotá.

ARZOBISPOS DE BOGOTA (1868-1993)



Juan Vicente Arbeláez Gómez 1868-1884.



José Telésforo Paúl y Vargas 1884-1889.



Ignacio León Velasco y Velasco 1889-1891.



Bernardo Herrera Restrepo 1891-1928.



Ismael Perdomo Borrero 1828-1950 Primado 1902.



Crisanto Luque Sánchez 1950-1959 Cardenal 1953.



Luis Concha Córdoba 1959-1972 Cardenal 1961.



Aníbal Muñoz Duque 1972-1984 Cardenal 1973.



Mario Revollo Bravo 1984- Cardenal 1988.

Oleos de C. Acosta D. Seminario Conciliar, Bogotá.

Religiones no católicas

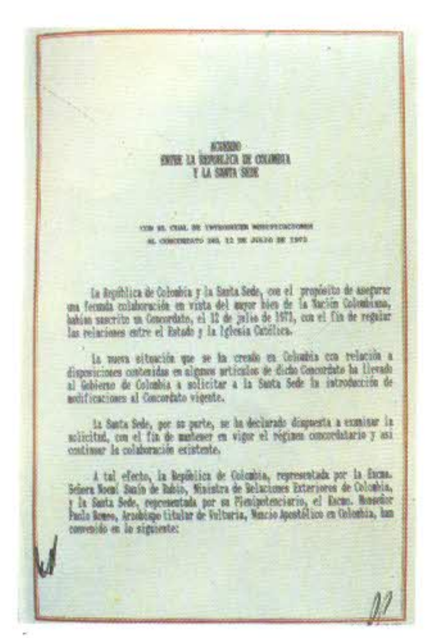
Si bien a lo largo de la historia colombiana la presencia de la Iglesia católica, apostólica y romana en la vida pública del país, así como en la vida privada de los ciudadanos, ha sido inmensa y de una significativa influencia, debe mencionarse la presencia de otros cultos religiosos, que también han tenido, aunque con diferentes niveles de importancia, alguna participación en la historia de las religiones en Colombia.

Desde los tiempos de la campaña libertadora y en las legiones extranjeras que colaboraron con los criollos en la lucha de la independencia, llegaron al país algunos protestantes que constituyen la primera referencia a seguidores de otros cultos religiosos. De ellos debe mencionarse el escocés James Fraser, quien llegó con la Legión Británica y vivió en Bogotá hasta su muerte en 1878. Fraser promovió la venida al país de un ministro presbiteriano y fue así como en 1856 llegó a Bogotá H.B. Pratt, quien lideró la pequeña congregación de extranjeros protestantes que vivían en la ciudad.

Pratt fundó lo que se denominó Sínodo de la Iglesia Presbiteriana Colombiana. Recibió multitud de críticas y generó diversas polémicas con los católicos, de las que existen muchas publicaciones. El ambiente de libertad religiosa le fue propicio, especialmente en 1861; mientras el clero católico se enfrentaba al presidente Tomás Cipriano de Mosquera, Pratt construía su capilla en Bogotá. Posteriormente, Pratt viajó por diversas regiones del país y en el Estado Soberano de Santander, a donde había llegado una nutrida inmigración de alemanes, encontró eco para su labor religiosa.

Con la expedición de la Constitución de 1886 y la firma del Concordato de 1887 se dio un giro total a la labor de expansión de las religiones no católicas en el país, que había encontrado terreno fértil en las administraciones radicales de las décadas anteriores.

Durante los primeros cincuenta años del siglo XX se establecieron en Colombia las diferentes tendencias protestantes, tanto de anglicanos, como de episcopalianos, luteranos y presbiterianos. Se consolidó también la presencia de la religión judía, a partir de la inmigración al país de numerosos de sus adeptos de diversas nacionali-



ACUERDO
ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Y LA SANTA SEDE

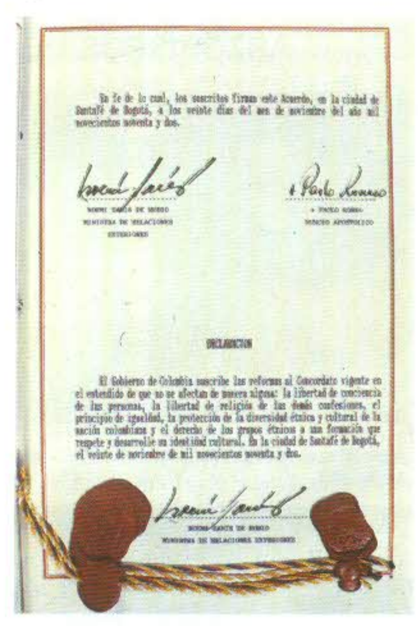
CON EL CUAL SE INTRODUCEN MODIFICACIONES
AL CONCORDATO DEL 12 DE JULIO DE 1973

La República de Colombia y la Santa Sede, con el propósito de asegurar una fecunda colaboración en vista del mayor bien de la Nación Colombiana, habían suscrito un Concordato, el 12 de julio de 1973, con el fin de regular las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica.

La nueva situación que se ha creado en Colombia con relación a disposiciones contenidas en algunos artículos de dicho Concordato ha llevado al Gobierno de Colombia a solicitar a la Santa Sede la introducción de modificaciones al Concordato vigente.

La Santa Sede, por su parte, se ha declarado dispuesta a examinar la solicitud, con el fin de mantener en vigor el régimen concordatario y así continuar la colaboración existente.

A tal efecto, la República de Colombia, representada por la Excma. Señora Noemí Sanín de Rubio, Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, y la Santa Sede, representada por su Plenipotenciario, el Excmo. Monseñor Paolo Romeo, Arzobispo titular de Vulturia, Nuncio Apostólico en Colombia, han convenido en lo siguiente:



En fe de lo cual, los suscritos firman este Acuerdo, en la ciudad de Santafé de Bogotá, a los veinte días del mes de noviembre del año mil novecientos noventa y dos.

NOEMÍ SANÍN DE RUBIO
MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES

+ PAOLO ROMEO
NUNCIO APOSTÓLICO

DECLARACION

El Gobierno de Colombia suscribe las reformas al Concordato vigente en el entendido de que no se afectan de manera alguna: la libertad de conciencia de las personas, la libertad de religión de las demás confesiones, el principio de igualdad, la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana y el derecho de los grupos étnicos a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. En la ciudad de Santafé de Bogotá, el veinte de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

NOEMÍ SANÍN DE RUBIO
MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES

Introducción y firmas de la canciller Noemí Sanín de Rubio y del nuncio Paolo Romeo en el Acuerdo para efectuar modificaciones al Concordato de 1973, suscrito en Bogotá, noviembre 20 de 1992, Ministerio de Relaciones Exteriores, Palacio de San Carlos, Bogotá.

dades. Igualmente, los miembros de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Ultimos Días o mormones.

Entre muchas otras vertientes del protestantismo llegadas al país, deben mencionarse la Unión Misionera del Evangelio (1910), la Alianza Misionera Escandinava (1922), los Adventistas del Séptimo Día (1925), la Misión Presbiteriana de Cumberland (1926), la Convención Bautista Nacional (1929), la Iglesia Luterana Evangélica Unida (1930), la Cruzada de Evangelización Mundial (1933), las Asambleas Pentecostales del Canadá (1934), la Iglesia Metodista Wesleyana (1940) y la Alianza Cristiana y Misionera (1942). Posteriormente se establecieron también en el país, ganando adeptos para su credo, iglesias protestantes como la Comunión Anglicana, Conferencia de Hermanos Menonitas, Iglesia Episcopaliana, Unión Evangélica de Suramérica y Tabernáculos Evangélicos Unidos de Colombia, entre otras.

La reunión de 17 grupos protestantes asentados en Colombia creó en 1950 la Confederación Evangélica de Colombia, a la que luego se han incorporado otra serie de sectas.

La participación en la vida pública del país por parte de algunas corrientes protestantes creció en proporción considerable en el inicio de la década de los noventa, cuando fueron elegidos por voto popular los miembros del Partido Nacional Cristiano a la Asamblea Nacional Constituyente que elaboró la Constitución de 1991. Miembros de ese partido, de origen presbiteriano, llegaron a tener luego representación en el Congreso de la República.

Constitución de 1991

La Constitución Política promulgada en 1991 por el pueblo de Colombia, invoca en su preámbulo «la protección de Dios», eliminando las referencias al ser supremo como máximo legislador del universo existentes en casi la totalidad de las Constituciones anteriores.

En lo referente a la religión y a las relaciones entre la Iglesia y el Estado, el artículo 13 establece que el credo religioso no puede ser motivo de discriminación ante la ley y las autoridades. El artículo 19 establece la libertad de cultos: «Se garantiza la libertad de cultos. Toda persona tiene derecho a profesar libremente su religión y a difundirla en forma individual o colectiva. Todas las confesiones religiosas e Iglesias son igualmente libres ante la ley». Se eliminó así la restricción que en Constituciones anteriores se había agregado a la libertad de cultos en el sentido de que no debía atentar contra la ley, el orden público, la moral o las buenas costumbres.

En cuanto al matrimonio, el artículo 42 establece que las formas del matrimonio, edad y capacidad para contraerlo, deberes y derechos de los cónyuges, separación y disolución, son temas regidos por la ley civil. Además, instauró los efectos civiles para los matrimonios religiosos y estableció el divorcio como procedimiento para la cesación de los efectos civiles de todo matrimonio. Adicionalmente, otorgó carácter civil a las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por autoridades religiosas.

En el terreno de la educación y afirmando la ausencia de confesionalismo religioso por parte del Estado, el artículo 68 establece: «En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa».

La Constitución de 1991 modificó las relaciones del Estado con las diferentes comunidades religiosas, y en el caso de la Iglesia católica, apostólica y romana dejó abiertas las puertas para una pronta reforma al Concordato.

Bibliografía

BOTERO RESTREPO, JUAN. *Breve historia de la Iglesia colombiana*. Medellín, Editorial Copiyepes, 1983.

CARNICELLI, AMÉRICO. *Historia de la masonería colombiana*. Bogotá, s.f.

GÓMEZ HOYOS, RAFAEL. *El pontificado en la historia de América*. Bogotá, Editorial Kelly, 1988.

GONZÁLEZ, FERNÁN. *Partidos políticos y poder eclesiástico*. Bogotá, CINEP, 1977.

GONZÁLEZ, FERNÁN. "La Iglesia católica y el Estado colombiano (1886-1930)" y "La Iglesia católica y el Estado colombiano (1930-1985)". En: *Nueva historia de Colombia*, Vol. II. Bogotá, Planeta, 1989.

GROOT, JOSÉ MANUEL. *Historia eclesiástica y civil de Nueva Granada*. 5 tomos. Bogotá, Casa Editorial de M. Rivas, 1889-1893.

OSPINA, EDUARDO. *Las sectas protestantes en Colombia*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1955.

RESTREPO POSADA, JOSÉ. *Arquidiócesis de Bogotá. Datos biográficos de sus prelados*. 3 tomos. Bogotá, Editorial Lumen Christi, 1961-1966.

RESTREPO, JUAN PABLO. *La Iglesia y el Estado en Colombia*. Londres, Emiliano Isaza, 1985.

TISNÉS, ROBERTO. *El clero y la independencia en Santafé. Historia extensa de Colombia*, Vol. XIII, tomo IV. Academia Colombiana de Historia. Bogotá, Lerner, 1971.

VÁZQUEZ CARRIZOSA, ALFREDO. *El Concordato de Colombia con la Santa Sede*. Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1974.

ZUBIETA, PEDRO A. *Apuntaciones sobre las primeras misiones diplomáticas de Colombia*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1924.

Familia, divorcio y filiación

Roberto Hinestrosa Rey

El artículo 42 de la Constitución Política consagra a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y dispone: «Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizarán la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos. Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley. Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes».



La familia de José Hilario López: María Dorotea Durán Borrero y sus hijos Lucrecia, Antonio Ricaurte y Policarpa López Durán. Oleo de autor no identificado, ca. 1852. 193 x 126 cm. Museo Nacional, Bogotá.

Matrimonio

Al matrimonio estatal el ordenamiento civil le impone las condiciones de formación y los efectos que de él resultan. Para su eficacia está sujeto al cumplimiento de variadas condiciones que llamamos de eficacia, las que deben respetarse so pena de nulidad. Estas condiciones son de dos clases: de fondo y de forma.

En cuanto a las primeras, en el matrimonio los contrayentes deben ser personas legalmente capaces, previéndose una capacidad especial. El principio general de la capacidad se aplica al matrimonio: quien sea capaz para obligarse, lo es para casarse, no obstante, tienen capacidad para contraer matrimonio los menores adultos, pero una autorización particular de los padres es exigida para proteger su consentimiento.

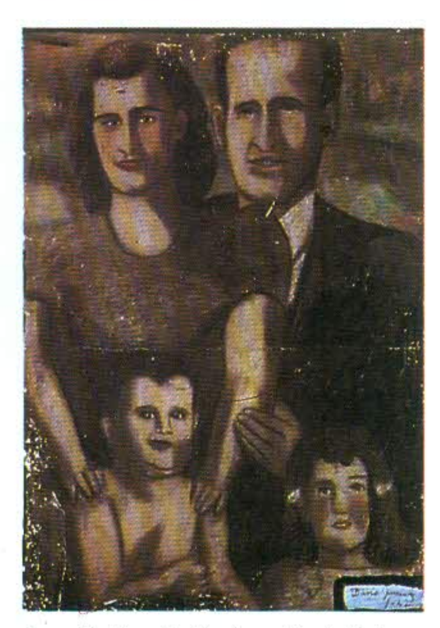


La familia Guacaneme. Dibujo de Luis Alberto Acuña, 1981. 47 x 90 cm. Centro Documental, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.

El consentimiento es otra condición de fondo, sin él no puede haber matrimonio. Quien consiente en matrimonio debe tener la capacidad especial para hacerlo y su consentimiento debe ser libre. Cuando un menor púber va a consentir en matrimonio, es necesaria una autorización especial de los padres carnales o adoptantes y a falta de ellos de los otros ascendientes o, finalmente, un curador, general o especial. Además, el consentimiento debe estar libre de error, de fuerza y de dolo.

El matrimonio sólo puede ser contraído por un hombre y una mujer, quienes deben ser solteros en el momento de contraerlo; además, entre ellos no puede haber parentesco de consanguinidad ascendiente o descendiente, cualquiera que sea el grado, o colateral hasta el segundo grado. Tampoco pueden ser parientes afines en primer grado en línea recta o ser padre adoptante e hija adoptiva, o hijo adoptivo y madre adoptante.

Finalmente, se imponen otras condiciones: no ser el contrayente autor o cómplice del homicidio de su cónyuge; no haber sido la contrayente condenada por adulterio antes del matrimonio con su cómplice; que las cuentas del tutor o curador con administración de bienes hayan sido aprobadas, si éste o alguno de sus descendientes va a contraer nupcias con su pupilo o pupila; que si uno de los contrayentes tiene bajo su autoridad parental, tutela o curatela hijos de un matrimonio anterior, se confeccione el inventario solemne de los bienes, antes de contraer nuevas nupcias; si la mujer está embarazada, debe esperar el parto para casarse, y si no hay señales de preñez, deberá esperar que pasen doscientos setenta días contados a partir de la disolución, cesación de efectos jurídicos o declaración de nulidad.



Grupo familiar. Pastel sobre cartón de Darío Jiménez, 1942. 100 x 70 cm. Propiedad particular, Ibagué.

Por otra parte, y en lo que respecta a las condiciones de forma, siendo el matrimonio un contrato solemne, deben observarse para su eficacia ciertas formalidades. El matrimonio debe ser celebrado o contraído ante el funcionario competente: el juez civil o el promiscuo municipal del lugar del domicilio de la mujer o el notario del círculo del domicilio de la mujer. Para el matrimonio judicial o notarial debe presentarse una solicitud ante el funcionario competente, en la que se determinen los contrayentes y se precise su cumplimiento de las condiciones de fondo para contraer matrimonio; si se trata de matrimonio judicial se informará además la identidad de los testigos.

Un edicto anunciando la solicitud de matrimonio que se ha hecho y los nombres de quienes la han hecho, deberá ser fijado una vez recibida la solicitud y, según el caso, los testimonios serán recibidos en la secretaría del juzgado o en la notaría, por el término de quince y cinco días, respectivamente. Luego se celebrará el matrimonio, salvo que se hayan presentado oposiciones. Podrá oponerse cualquier persona que demuestre un interés y aduzca un motivo legítimo y lo haga durante el término de fijación del edicto emplazatorio; puede alegarse para la oposición al matrimonio cualquiera de las causales previstas en el ordenamiento como generantes de nulidad. La oposición se tramita ante juez y una vez conocida, se fijará un término para la práctica de las pruebas; practicadas éstas, el juez señalará fecha para la celebración del juicio. Si se declara infundada una oposición, el juez celebrará el matrimonio dentro de los ocho días siguientes.

Para la celebración del matrimonio, los contrayentes deben, en principio, acudir personalmente ante el funcionario para manifestar su asentimiento en voz perceptible o mediante señales que no dejen duda. Es posible tanto para el hombre como para la mujer constituir apoderado para contraer matrimonio; el poder tiene que ser especial y otorgado ante notario, en él se identificará plenamente la persona con la que habrá de contraerse el matrimonio; como todo poder es revocable, pero la revocación debe ser notificada al otro contrayente antes de la celebración del matrimonio.

Nulidad y sanciones legales

Cuando falta alguna de las condiciones de eficacia del matrimonio es lógico que la sanción prevista sea la ineficacia; pero está no afecta al matrimonio siempre de la misma manera. En el ordenamiento colombiano se sanciona la falta de algunas condiciones con la nulidad del matrimonio, y la de otras con sanciones que varían según el caso y que no afectan el vínculo matrimonial. Alguna doctrina considera que el matrimonio es inexistente en caso de ausencia total del consentimiento y en caso de identidad sexual de los contrayentes, según los textos legales, ello generaría simplemente nulidad.

Cuando se ha irrespetado alguna de las condiciones de eficacia, el vínculo jurídico del matrimonio surge con un vicio; la ley señala los motivos que generan el vicio de nulidad del matrimonio. Bajo ciertas circunstancias el vicio puede sanearse y con ello se evita la destrucción del vínculo matrimonial, pero otras veces nada puede impedirlo. Dependiendo del hecho o circunstancia que genera el vicio, se establecen condiciones para el saneamiento. Diremos de manera general que los siguientes vicios de nulidad se sanean así: la impubertad del o de los contrayentes, con la llegada por el o los esposos impúberes a la pubertad legal, o si la mujer ha quedado encinta; el vicio del consentimiento por error en la persona del contrayente queda saneado si luego de conocer el error ambos esposos cohabitan; el vicio del consentimiento basado en la fuerza se sanea si luego de haber desaparecido, los cónyuges viven juntos por lo menos durante tres meses; la falta de competencia del juez o del notario puede sanearse si transcurridos tres meses desde la celebración del matrimonio no ha sido demandada la nulidad.



La familia presidencial con autorretrato del pintor. Oleo de Fernando Botero, 1967. 203 x 196 cm. Museo de Arte Moderno, Nueva York.

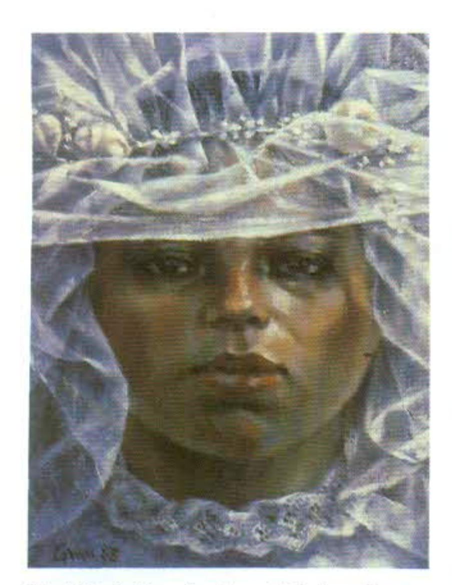


Novia que parte ponqué. Oleo de Enrique Grau, 1987. 170 x 140 cm. Colección particular, Nueva York.

En cambio, no pueden sanearse ni por el paso del tiempo ni por la ratificación expresa del matrimonio hecha por los cónyuges, las siguientes circunstancias constitutivas de vicio en el vínculo matrimonial: la preexistencia de un matrimonio válido anterior; cuando el matrimonio se ha celebrado entre parientes en grado prohibido para contraerlo: entre consanguíneos en línea directa, ascendiente o descendiente, y entre hermanos de padre, de madre o de ambos, o entre el adoptante y el adoptivo y entre el cónyuge del adoptante y el adoptivo; si uno de los cónyuges ha sido el homicida, como autor o como cómplice, de su anterior cónyuge; si la contrayente había sido condenada por adulterio antes del matrimonio con su cómplice.

El matrimonio surte plenos efectos mientras no se declare su nulidad, los efectos de la sentencia de nulidad de un matrimonio son siempre hacia el futuro; con su declaración queda disuelta la sociedad conyugal y en estado de liquidación. Las nulidades no saneables pueden ser alegadas por cualquier persona que tenga interés y el juez puede declararlas de oficio ya que nunca prescriben. Las nulidades saneables sólo podrán ser alegadas por el o los cónyuges, sus padres o guardadores y por el defensor de familia, según el caso y dentro de los perentorios términos de prescripción que establece la ley.

En cuanto a las sanciones que no afectan el vínculo matrimonial, el incumplimiento de las siguientes condiciones establecidas para el matrimonio, genera una eficacia parcial y relativa a un efecto particular: la falta del permiso parental, de los ascendientes o del guardador, en caso del matrimo-



Novia No. 1. Oleo sobre lienzo de Enrique Grau, 1983. 50 x 40 cm. Colección Juan Carlos de Borbón, Madrid.

nio de menores, no afecta el vínculo matrimonial; el o los cónyuges que debían pedir permiso y no lo hicieron podrán ser sancionados con desheredamiento y con la revocación de las donaciones que antes del matrimonio se les hubiesen hecho. Si no hubo aprobación de las cuentas del tutor o curador con administración de bienes en los casos que era necesaria, se permite al pupilo jurar la cuantía del perjuicio al que será condenado el tutor o curador, salvo que el juez la modere. Si debiendo hacer inventario solemne de los bienes del hijo menor, su padre o su madre no lo hizo antes de contraer nupcias. Si la mujer que está encinta no espera a que ocurra el parto antes de casarse, o si no dando señales no respeta el transcurso del término legal para contraer segundas nupcias, será responsable solidariamente con su nuevo esposo de los perjuicios que puedan ser causados por la confusión o la incertidumbre de la paternidad.

Efectos jurídicos de los matrimonios religiosos

Tradicionalmente el matrimonio religioso católico ha tenido efectos jurídicos, pero con la expedición de la Constitución de 1991, que incluye como derecho fundamental la libertad de conciencia, se expidió la ley 25 de 1992, mediante la cual se le dieron efectos jurídicos también a los matrimonios de otras religiones bajo ciertas condiciones: debe haberse celebrado en respeto de los cánones o reglas que para el matrimonio tenga una confesión religiosa o Iglesia; que tal confesión religiosa tenga, conforme a la ley, personería jurídica; que esté inscrita en el correspondiente registro de entidades religiosas del Ministerio de Gobierno; que acredite poseer un régimen matrimonial que no contradiga la Constitución; que acredite tener normas que garanticen la seriedad y continuidad de su organización religiosa; finalmente, que haya suscrito con el Estado colombiano concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho. En la actualidad sólo el matrimonio celebrado por el rito católico tiene efectos jurídicos.

Paralelamente a los efectos jurídicos del matrimonio, también se autorizó la eficacia jurídica de la declaración de nulidad del matrimonio religioso proferida conforme a las reglas y cánones establecidos en cada religión o confesión religiosa. Para que la providencia religiosa de nulidad pueda surtir los efectos establecidos, debe ser comunicada al juez de familia o promiscuo de familia del domicilio de los cónyuges, éste debe decretar su ejecución en cuanto a los efectos civiles y ordenará la inscripción de la nulidad en el registro civil de los cónyuges.

Deberes y derechos de los cónyuges

Todos los cónyuges están sujetos al cumplimiento de las obligaciones morales que impone la ley. Los deberes conyugales son: fidelidad, entendida a la vez como fidelidad moral (guardarse fe) y como fidelidad física (exclusividad sexual); el deber de socorro y asistencia, entendido como apoyo psíquico y físico y como aporte económico de ambos cónyuges o de quien tenga los medios para el sostenimiento del hogar, y la obligación alimentaria que se impone a ellos; el deber de comunidad de vida, es decir, comunidad de techo y de habitación, ésto presupone también la existencia de relaciones sexuales entre los esposos, que servirán de fundamento a la atribución de la paternidad al marido.

En cuanto a los derechos conyugales, cada uno de los deberes relacionados implica correlativamente un derecho para el otro cónyuge, además existen otros que se imponen: la igualdad de los cónyuges en todas las actividades del hogar, producto de la desaparición de la antigua potestad marital; también como consecuencia de la igualdad de los sexos en la vida conyugal, la mujer casada ya no debe utilizar el apellido de su marido precedido de la partícula de; y, finalmente, los esposos participan por igual en la dirección económica y moral del hogar. En caso de discordia en el ejercicio de estos derechos, ya no tiene primacía la opinión del varón, sino que corresponde al juez de familia decidir por los esposos.

Régimen patrimonial del matrimonio

Con ocasión del matrimonio se pueden hacer pactos económicos entre los cónyuges, llamados capitulaciones matrimoniales, y se crea una sociedad conyugal. Por definición las capitulaciones deben ser realizadas antes de contraer matrimonio y deben constar por escritura pública otorgada ante notario. Con ellas se pueden aportar a la sociedad conyugal bienes que por derecho no pertenecen a su haber, excluir de la sociedad conyugal los que por derecho ingresarían a formar parte de ella y hacer las donaciones entre los futuros esposos con ocasión del matrimonio.

La sociedad conyugal es el régimen jurídico de los bienes durante el matrimonio y se constituye por ministerio de la ley. Como sociedad patrimonial, su haber lo componen bienes activos y pasivos adquiridos durante el matrimonio, pero este principio contempla alguna excepciones. Durante el matrimonio cada uno de los cónyu-



Novia con azucenas. Dibujo al carboncillo y pastel de Enrique Grau, 1988. 170 x 120 cm. Colección particular, Bogotá.

ges administrará y dispondrá libremente de los bienes que le pertenezcan, los que haya aportado al matrimonio y los que adquiera con posterioridad al mismo. La sociedad conyugal se disuelve por la muerte real o presunta de uno de los cónyuges, por el divorcio, por la cesación de efectos jurídicos de los matrimonios religiosos y por la declaración de nulidad del vínculo matrimonial civil y religioso. Como consecuencia de la separación de cuerpos debe también disolverse, salvo si siendo de común acuerdo y temporal, los cónyuges pactan que no se disolverá; así mismo, se disuelve por la sentencia de separación de bienes y por acuerdo de los cónyuges elevado a escritura pública. Cualquiera que sea el motivo de la disolución de la sociedad conyugal, una vez acordada o decretada aquella, ésta debe necesariamente liquidarse. La liquidación es la repartición de los bienes activos y pasivos entre los esposos.

Divorcio

El divorcio y la cesación de efectos jurídicos sonlas instituciones que contiene el ordenamiento jurídico para resolver el caos conyugal. Mientras el divorcio se aplica a los matrimonios civiles, la cesación de efectos corresponde sólo a los matrimonios religiosos, porque el matrimonio civil admite la disolución del vínculo jurídico que une a los esposos a través del decreto judicial de divorcio, mientras que no todos los vínculos religiosos admiten la posibilidad de la disolución. Para éstos el decreto de cesación de efectos jurídicos por parte del juez de familia no disuelve el vínculo matrimonial, sólo las consecuencias jurídicas del matrimonio dejan de operar con el decreto judicial de la cesación de efectos. Sin embargo, las reglas que rigen el divorcio o la cesación de efectos civiles son las mismas, se trate de un divorcio contencioso o un divorcio por acuerdo mutuo de los esposos.

Si no hay acuerdo para ponerle fin al matrimonio, aquel de los cónyuges que esté sufriendo el comportamiento incorrecto del otro, debe acursarlo de haber incurrido en una de las causales de divorcio. Recordemos que el matrimonio civil se disuelve por el decreto de divorcio, y los efectos jurídicos de un matrimonio religioso cesan igualmente por divorcio. El ordenamiento colombiano contiene un catálogo de hechos y circunstancias que constituyen motivo de divorcio, frente a un caso particular los hechos alegados han de ser probados mediante un procedimiento particular.

Causales de divorcio

El divorcio contencioso pretende poner fin al conflicto familiar, cualquiera que sea su causa, por la autoridad de la justicia. Cuando el conflicto proviene del incumplimiento de todos o parte de los deberes conyugales, mediante el divorcio se sanciona al cónyuge que incumple los mandatos legales, pero también con el divorcio se sanciona al cónyuge que pone en peligro la vida, la integridad y la salud de la familia, y se le proporciona protección a ésta.

Todos los hechos constitutivos de causal de divorcio son en sí mismos culpables, es decir, el cónyuge que incurrió en ellos lo hizo con conocimiento de causa, de ahí que si los hechos pueden justificarse en aras del bienestar o la armonía familiares, dejan de constituir causa de divorcio. Los siguientes son los hechos que



El divorcio. "Un proyecto de ley de matrimonio civil produjo sobresalto a los conservadores". Caricatura de Ramón Torres Méndez, "Los Matachines Ilustrados", marzo 30 de 1855. Biblioteca Nacional, Bogotá.



Novio olvidado. Dibujo al carboncillo y pastel de Enrique Grau, 1987. 150 x 110 cm. Colección particular, Medellín.

conforme a nuestro ordenamiento, son causa de divorcio:

—Las relaciones sexuales extramatrimoniales. Entre los esposos existe un deber de fidelidad física, como resultado de la exclusividad de las relaciones sexuales entre ellos; así, las relaciones sexuales extramatrimoniales atentan contra este deber, y por ello son causa de divorcio. Sin embargo, por el mero hecho de las relaciones sexuales extramatrimoniales no se incurre en la causal, ella sólo se configura como tal cuando el otro cónyuge no las haya permitido, facilitado o perdonado. De otro lado, se sanciona la relación material y no el simple deseo sexual, en otras palabras, se sanciona la conducta en sí misma y no la intención.

—El incumplimiento de los deberes conyugales y parentales. Del matrimonio resulta una gama importante de deberes que se imponen a los esposos; algunos de estos deberes son recíprocos, otros se predican frente a los hijos comunes. Cuando uno de los cónyuges incumple uno o todos los deberes conyugales o parentales, puede ser sancionado con el decreto de divorcio. Con esta causal se pretende que el incumplimiento de cualquier deber sea sancionado, y no exclusivamente aquellos que constituyen causales autónomas de divorcio. Para configurarse como causal, no se requiere el incumplimiento de todos los deberes conyugales y parentales, basta con que se incumpla uno. En todo caso, el incumplimiento debe tener dos características particulares: ser grave y ser injustificado; si puede justificarse moral y legalmente, desparece como causal de divorcio.

—Los ultrajes, el trato cruel y los maltratamientos de obra. El respeto mutuo es uno de los deberes conyugales, ese respeto se impone frente al ser existencial y físico del otro cónyuge, frente a sus necesidades, miedos, querencias y vivencias, de ahí que los ultrajes, el trato cruel y los malos tratos sean sancionados también con divorcio. Los hechos que pueden constituir esta causal, salvo los malos tratos de obra, no se aprecian sino dentro del contexto social y cultural del matrimonio; no hay comportamientos en sí mismos ultrajantes o crueles; según el nivel socio-cultural de cada persona, y particularmente según el lugar o la región donde se desarrolla la vida conyugal, habrá de considerarse como lo uno o como lo otro el comportamiento particular de uno de los cónyuges.

—La embriaguez y el consumo de alucinógenos o estupefacientes. Estos comportamientos corresponden a las causales de divorcio cuatro y cinco del artículo 154 del Código Civil. Con la sanción a ellos se pretende proteger, a la vez, el armónico desarrollo de la vida conyugal, y la salud mental y física de la familia. Sin embargo, la causal no se configura por el solo hecho del consumo de alcohol, alucinógenos o estupefacientes; éste debe tener una característica especial: la habitualidad. Si el consumo es esporádico, no permite en sí mismo su alegato en la demanda de divorcio; lo que se castiga no es el consumo, sino la habitualidad del mismo.

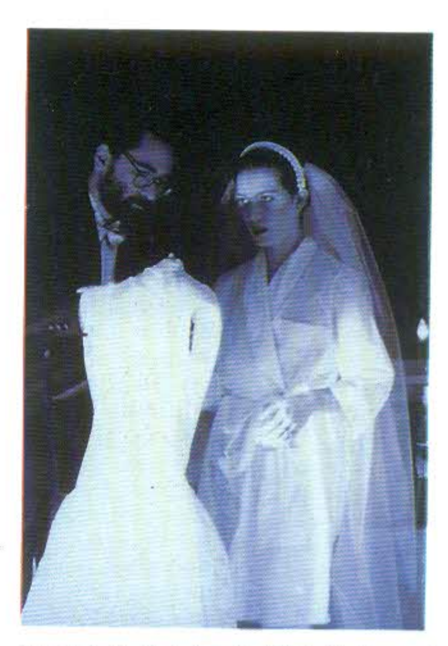
—La enfermedad o la anormalidad grave o incurable. Esta causal también pretende proteger al otro cónyuge, pero la enfermedad de uno de ellos, o su anormalidad, en sí mismas, no constituyen causal de divorcio; para ello es preciso que aquellas sean graves o incurables, que sean físicas o psíquicas, que pongan en peligro la salud mental o física del otro cónyuge y que imposibiliten la comunidad matrimonial. Si no se cumplen esta condiciones, no podrá pedirse judicialmente el divorcio.

—La corrupción o la perversión. Con el propósito de proteger la salud mental y espiritual de todas las personas que comparten un mismo techo con los esposos, se sanciona con divorcio la conducta de cualquiera de ellos que tienda a corromper o pervertir a hijos, parientes o servicio doméstico. Llama la atención en esta causal, que la conducta perversa o corrompida debe ser realizada por el cónyuge sobre un miembro del hogar; la que se efectúe sobre otra persona diferente no podría alegarse como causal de divorcio.

—La separación de los esposos. Esta causal sanciona especialmente el incumplimiento de un deber de los cónyuges: vivir juntos, esto es, compartir el techo, la mesa y la cama. En caso de incumplimiento de este deber, la ley prevé como sanción el divorcio. Debido a la modificación introducida en 1992, la separación puede ser legal o de hecho; recordemos que la separación legal de derecho es la decretada por un juez o la acordada notarialmente por los esposos, y la separación de hecho ocurre cuando no ha mediado ni providencia judicial ni acuerdo notarial. Para que se configure como causal de divorcio, es preciso que la separación haya durado, por lo menos, dos años.

Proceso para divorcio y cesación de efectos jurídicos

Tanto para el divorcio como para la cesación de efectos jurídicos es preciso que se lleve a cabo un proceso judicial adelantado ante la jurisdicción especializada. En él habrán de demostrarse los hechos invocados



Secuencia No. 1. Fotografía de Vicky Ospina, 1989. 100 x 70 cm. Centro Documental, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.

como constitutivos de una o varias causales específicas. Los resultados del proceso pueden afectar o interesar a muchas personas distintas de los cónyuges, por ejemplo, sus padres o hijos. No obstante, sólo tienen la calidad de partes en el juicio de divorcio o de cesación de efectos jurídicos, los cónyuges y el defensor de familia. Si ambos cónyuges o uno de ellos son menores de edad, su representación en el proceso no está a cargo de los padres, aun cuando estos podrán intervenir. Para que represente al o a los cónyuges menores de edad, se asignará a cada cual un curador para el juicio (*curador ad litem*). En lo que concierne a los padres, ellos podrán intervenir en el proceso pero sólo en calidad de terceros coadyuvantes. Por su parte, el defensor de familia, que tiene la calidad de parte, no va a representar ni a los cónyuges menores ni a los menores hijos, simplemente cumplirá las funciones que la ley le otorga en su calidad de agente del Ministerio Público.

El ejercicio de la acción de divorcio o de cesacion de efectos civiles por divorcio es monopolio exclusivo de los esposos, sean o no mayores de edad. Como el propósito es sancionar la conducta indebida de uno de los cónyuges, la acción no puede ser iniciada sino por aquel que no haya dado motivo a la causal; nadie puede alegar en su favor su propia culpa. No da motivo a la causal alegada quien no incurrió en ella o quien habiendo incurrido fue inducido a ello por el otro cónyuge. Además, como cualquier acción, la de divorcio y la de cesación de efectos jurídicos sólo pueden ejercerse dentro de términos precisos, dependiendo de la causal que se alegue. Las acciones de divorcio fundadas en la existencia de relaciones sexuales extramatrimoniales y en la conducta tendiente a corromper o pervertir a cualquier miembro del hogar, debe iniciarse dentro del año siguiente a la fecha en la que se tuvo conocimiento de la ocurrencia de los hechos; en todo caso, la acción fundada en esas causales debe ser iniciada, a más tardar, dentro de los dos años siguientes a la ocurrencia de los hechos. Las acciones de divorcio o cesación de efectos jurídicos relativas al grave e injustificado incumplimiento de los deberes conyugales y parentales, a los ultrajes, trato cruel y maltratamientos, a la embriaguez o el consumo habitual de estupefacientes, deben ser iniciadas dentro del año siguiente a la fecha de la ocurrencia de los hechos. Las demás causales, es decir, la relativa a la enfermedad o anormalidad grave e incurable y a la separación legal o de hecho por más de dos años, no tienen término de caducidad particular y pueden alegarse en cualquier tiempo.

Finalmente, la acción de divorcio o de cesación de efectos jurídicos se pierde y el proceso debe terminar, cuando ocurre uno de los siguientes eventos durante el trámite del proceso: la muerte de uno de los cónyuges; su reconciliación; el pronunciamiento de la sentencia de nulidad del matrimonio civil por parte de las autoridades jurisdiccionales, o del matrimonio religioso por quien, conforme a la religión o confesión religiosa, tenga la autoridad de declarar la nulidad del matrimonio.

A las acciones de divorcio y cesación de efectos jurídicos se aplican las reglas generales que el ordenamiento prevé. Las principales reglas procesales particulares son las siguientes: a este tipo de acciones de familia les corresponde el proceso verbal, que debe ser conocido por un juez espe-



El valse de los novios. Dibujo al carboncillo y pastel de Enrique Grau, 1987. 100 x 70 cm. Colección particular, Medellín.

cializado; es el juez de Familia. En cuanto al factor territorial de competencia, ésta le corresponde al juez de familia del lugar del domicilio del demandado, conforme a la regla general; sin embargo, también puede conocer del proceso el juez de familia del lugar del domicilio común anterior de los cónyuges, siempre y cuando el demandante lo conserve al momento de presentarse la demanda. Aun cuando en esta clase de procesos no es admisible la reconvención, por excepción, tratándose de las acciones de divorcio y de cesación de efectos jurídicos, el demandado puede reconvenir al demandante. Finalmente, habida cuenta de la disolución de la sociedad conyugal, como consecuencia del decreto del divorcio o de la cesación de efectos jurídicos, en estos procesos pueden tomarse las medidas preventivas de embargo y secuestro de los bienes que puedan ser objeto de gananciales.

Divorcio y cesación de efectos jurídicos por mutuo acuerdo

Con la expedición de la ley 25 de 1992, que modificó el régimen anterior en materia de divorcio, se transformó el objetivo del divorcio, se instituyó el mutuo consentimiento como causal autónoma de divorcio y de cesación de efectos jurídicos y se impusieron las condiciones particulares para que pudiera procederse a uno y otra cuando se trataba de esta causal.

Tradicionalmente en Colombia el divorcio sólo perseguía un objetivo particular: sancionar al cónyuge que incurría, durante el desarrollo de la vida conyugal, en comportamientos censurados por la ley; de ahí que sólo era posible el divorcio mediante la acusación al otro cónyuge y la prueba de un hecho particular descrito abstractamente en el ordenamiento. Este objetivo del divorcio sigue vigente, cuando se trata del divorcio contencioso, pero con la ley 25 se introdujo uno nuevo: servir de remedio a los conflictos conyugales, sin privilegiar particularmente a una especie de matrimonio. El divorcio es remedio tanto para los matrimonios civiles como para los religiosos, frente a estos últimos, a través de la figura de la cesación de efectos civiles por causa de divorcio. El ordenamiento jurídico permite a los esposos acordar poner fin a su matrimonio, ya no se requiere que uno acuse al otro de un comportamiento indebido, ni que la acusación sea mutua; ahora basta el acuerdo en el divorcio para que, sin ningún otro hecho a probar, pueda obtenerse el divorcio. Desde el punto de vista jurídico, resulta claro que si lo que hace el matrimonio es el consentimiento encaminado a su formación, el disentimiento matrimonial o el consentimiento encaminado a su deformación debe igualmente ser tenido en cuenta por el ordenamiento para la disolución del vínculo matrimonial, o, por lo menos, para la cesación de sus efectos jurídicos, si se trata de un matrimonio religioso.



Madre y niño. Oleo de Ignacio Gómez Jaramillo, 1963. 90 x 70 cm. Centro Documental, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.

En la ley 25 de 1992 el mutuo consentimiento aparece como causal autónoma de divorcio; esto es realmente una novedad en nuestro ordenamiento, ya que sólo se conocía el mutuo acuerdo para la separación de cuerpos y la separación de bienes o disolución y liquidación de la sociedad conyugal. Antes de la expedición de esta ley, encontramos en nuestro ordenamiento algunos visos de mutuo consentimiento para el divorcio. De una parte, conforme al ordenamiento vigente, la separación legal de cuerpos era permitida por mutuo consentimiento de los esposos, quienes podían pactarla por tiempo indefinido o durante un lapso preciso y de manera temporal; de otra parte, la ley 1 de 1976 contemplaba como motivo suficiente para el divorcio la separación legal de cuerpos, que hubiese perdurado por más de dos años consecutivos; de ahí se concluyó que indirectamente había un mutuo consentimiento condicionado al paso del tiempo, pero en todo caso, era preciso que hubiese contención, aun cuando se alegaba esta causal. Posteriormente, con la expedición del decreto 1900 de 1989, se dio un paso más hacia el verdadero mutuo consentimiento; este decreto permitió que se procediera al divorcio ante notario, siempre y cuando éste se fundara en la separación legal de cuerpos por más de dos años; así desapareció la contención y realmente se dio vía a un divorcio por mutuo consentimiento, condicionado a un motivo particular. Con la expedición de la ley 25 de 1992, quedó definitivamente permitido el divorcio por acuerdo mutuo en un buen sentido: constatado el mutuo acuerdo, habrá de decretarse por el juez. Sin embargo, el legislador consideró prudente que el mutuo consentimiento estuviese sometido a algunas condiciones legales particulares.

El primer grupo de esas condiciones se refiere al aspecto sustancial del divorcio por mutuo consentimiento. Partimos de la idea según la cual el divorcio por acuerdo mutuo, en sí mismo, es un negocio jurídico de los llamados de familia; de ahí resulta que para que el divorcio pueda ser acordado, deben necesariamente cumplirse a cabalidad la totalidad de las condiciones relativas a la capacidad y la libertad del consentimiento. A propósito de la capacidad, recordemos que en materia matrimonial hay una capacidad especial: es posible a los menores de edad consentir en matrimonio. Esa misma capacidad especial es la requerida para acordar el divorcio, sin perjuicio de la designación al cónyuge menor de un curador especial para el proceso y del derecho de los padres del menor a intervenir, no en calidad de partes, sino de coadyudantes. En lo relativo al consentimiento, han de aplicarse las normas que el derecho común contiene al respecto; así, el consentimiento para acordar el divorcio no puede adolecer de ningún vicio, es decir, no puede haber sido manifestado bajo error, fuerza o dolo. Queda entendido que las condiciones de objeto y causa lícitas, como condición para la eficacia negocial, se encuentran en el acuerdo de divorcio.

Las otras condiciones se refieren al aspecto formal-procesal del divorcio por mutuo consentimiento. El consentimiento para el divorcio acordado debe expresarse siempre ante el juez competente, es decir ante el juez de

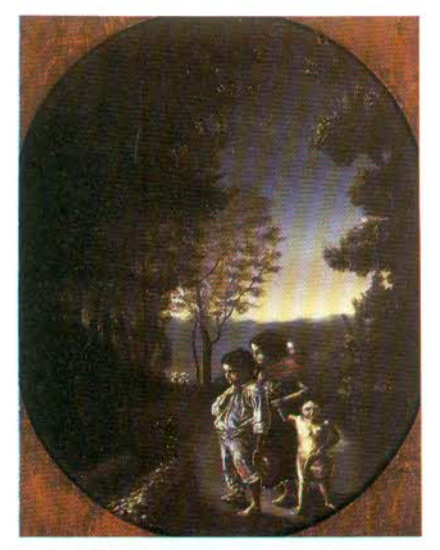
familia del lugar del domicilio de los cónyuges. Junto con la demanda de divorcio en donde se manifiesta su consentimiento para el mismo, los cónyuges deben indicar la forma como van a desarrollar, a partir del decreto de divorcio, sus relaciones personales y las relaciones de cada uno con los hijos comunes; así habrá de informarse todo lo relativo a la obligación alimentaria recíproca y frente a los hijos, al cuidado y custodia de los mismos, las visitas y el estado en que se encuentra la sociedad conyugal. Luego de presentada la demanda de divorcio, los cónyuges deben comparecer a una audiencia de conciliación ante el juez, y en caso de no asistir o de persistir en el divorcio, se dictará la sentencia.

Como la cesación de efectos civiles opera por el decreto de divorcio, naturalmente que para los matrimonios religiosos también es posible acordar mutuamente la cesación de sus efectos civiles por los cónyuges.

Contenido y efectos del decreto de divorcio

El único medio de acceso al divorcio o a la cesación de efectos jurídicos es una sentencia judicial pronunciada por el juez competente, una vez se hayan cumplido las condiciones de fondo y de forma. Conforme al ordenamiento jurídico colombiano, tal providencia produce los efectos propios, en primer lugar, entre los cónyuges, y en segundo lugar, frente a los hijos comunes, cuando estos son menores de edad o incapaces.

Cualquiera que sea el motivo del divorcio, causal probada o acuerdo entre los cónyuges, la sentencia debe resolver la totalidad de situaciones entre ellos, y tiene dos tipos de efectos: los personales y los patrimoniales. En cuanto a los primeros, según se trate de divorcio o de cesación de efectos jurídicos, hay efectos personales particulares a cada figura y comunes a ellas. Los particulares tienen que ver con la situación del vínculo matrimonial luego de pronunciada la sentencia. Cuando el matrimonio sea civil, la sentencia será de disolución del vínculo por divorcio, el vínculo jurídico que unía a los esposos deja de existir. De otra parte, si se trata de un matrimonio religioso, cualquiera que sea el rito por el que fue contraído, el vínculo matrimonial no queda disuelto; no correspondiendo a la ley civil resolver sobre la disolución del vínculo religioso, son la totalidad de sus efectos jurídicos los que cesan definitivamente.



La Caridad. Oleo de Alberto Urdaneta. 75 x 60 cm. Colección particular.

Por otra parte, las sentencias de disolución del vínculo matrimonial o de sus efectos jurídicos, producen algunos efectos idénticos. Ejecutoriada la providencia, se suspenden inmediatamente la totalidad de deberes que se imponían a los esposos, por cuanto estos dejan automáticamente de serlo; cada uno de los cónyuges recobra su estado civil de soltero, sin que interese si su matrimonio anterior era civil o religioso. Como consecuencia, podrá cada uno de ellos contraer válidamente nuevas nupcias, por lo menos civiles; la posibilidad de las nuevas nupcias religiosas dependerá de las normas internas de cada religión.

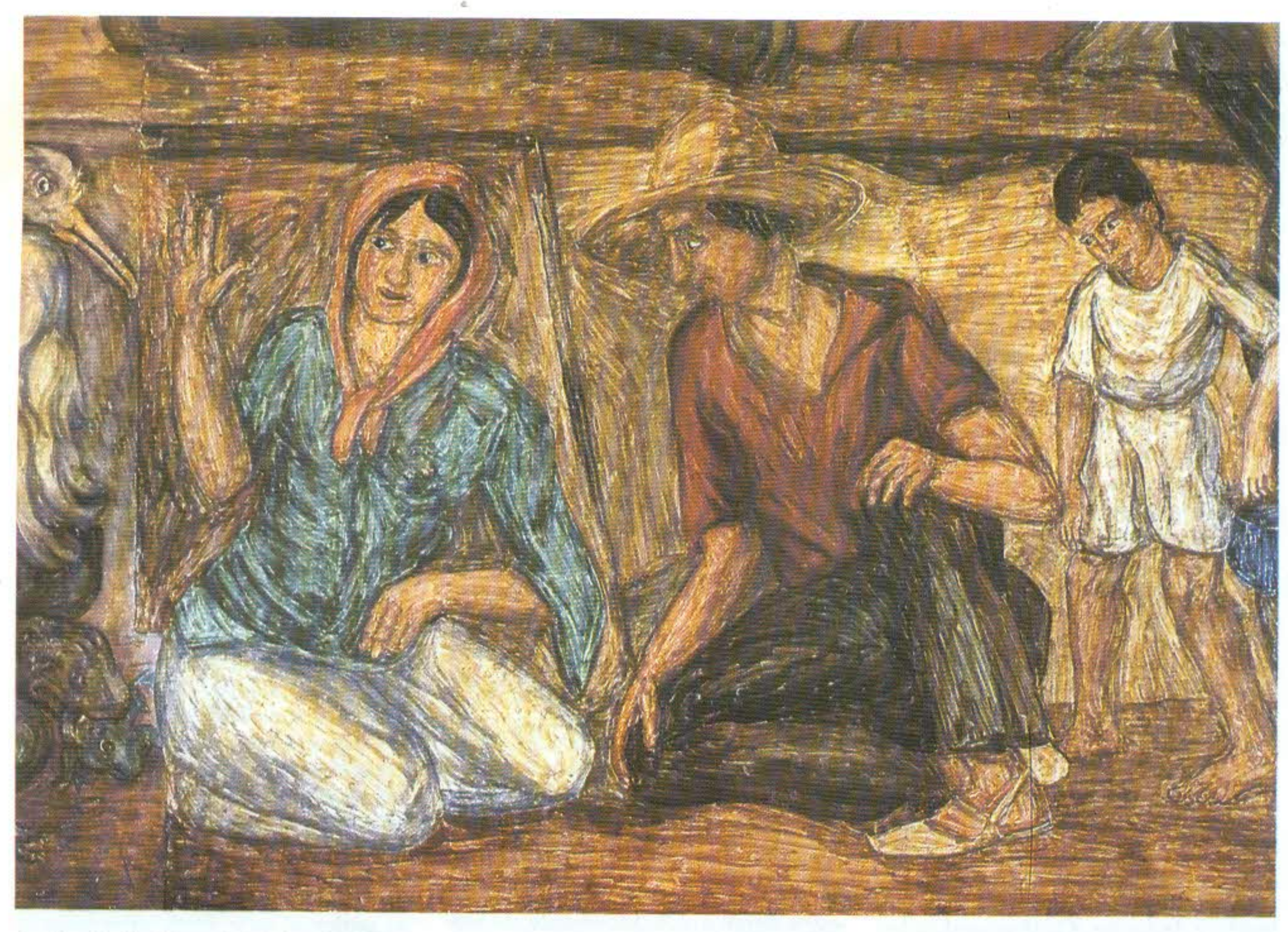
Los efectos patrimoniales, en cambio, sí son comunes cualquiera que sea el vínculo matrimonial que unía a los esposos. Como consecuencia de la sentencia, se declarará disuelta la sociedad conyugal y se ordenará su liquidación conforme a la ley, y se fijará, de ser necesario, la forma como se cumplirán las obligaciones alimentarias entre ellos, si la sentencia fue provocada por mutuo acuerdo o no implicó la condena de uno de los cónyuges como culpable. A propósito de las donaciones, tratándose de divorcio contencioso por las causales 1, 2, 3, 4, 5 y 7, el cónyuge inocente podrá revocar las que hubiere hecho al cónyuge culpable de divorcio con ocasión del matrimonio. En todo caso, ninguno podrá heredar abintestato al otro cónyuge invocando su calidad de sobreviviente, u optar por porción conyugal.

Las sentencias de divorcio y de cesación de efectos jurídicos también producen efectos frente a los hijos menores. En ellas se decide, en primer lugar, a cuál de los cónyuges corresponde la guarda y custodia de los hijos menores, el régimen de visitas frente al otro cónyuge y la cuota con la que cada uno de los ex-esposos debe contribuir con los alimentos de los hijos. Finalmente, si se ha invocado como causal cualquier comportamiento de uno de los cónyuges realizado sobre o en contra de los hijos menores, también se pierde la autoridad parental, antigua patria potestad, sobre los hijos menores.

FILIACION

La filiación es la relación en la que se encuentran unas personas en calidad de padre y madre, y otra en calidad de hijo; esa calidad se funda unas veces en la existencia de lazos de sangre entre ellos, y otras en la simple voluntad de asumir la relación parento-filial, constatada y homologada por el juez. De aquí resulta que la filiación no es otra cosa que un lazo de derecho que une al hijo con su madre y con su padre.

Como en cualquier situación de hecho, quien se atribuye la calidad de madre, padre e hijo debe comprobar la existencia del lazo jurídico que los une entre sí. Para ello no habría ninguna dificultad en términos jurídicos, si esa situación que debe fijarse no tuviese diferentes orígenes y fundamentos. El ordenamiento colombiano distingue en materia de filiación distintas clases, según el marco de referencia de la relación parento-filial, esto es, según su origen y fundamento; así, si la filiación surge dentro del vínculo del matrimonio de quienes son el padre y la madre, es denominada matrimonial; si ella proviene de uniones diferentes al matrimonio, estables o no, la filiación se llama extramatrimonial; finalmente, si ella es producto de la adopción, será designada como filiación adoptiva. Siendo diferentes los orígenes y fundamentos de la filiación, también lo son los regímenes legales para determinarse, esto es, probarse fuera o dentro de un proceso. Por ello la clasificación de la filiación es un simple capricho del legislador; cada categoría de filiación se fija y prueba de manera dife-



Familia. Detalle del mural de Pedro Nel Gómez para el Instituto de Crédito Territorial, 1954. Inurbe, Bogotá.

rente, propia y particular. Así, todas las normas relacionadas con la filiación giran en torno a su prueba, es decir, a la manera de fijarse definitivamente. Pero el que existan diferencias sustanciales en el régimen legal de prueba de las distintas categorías de filiación, no quiere decir que entre ellas no exista un principio de igualdad; ese principio rige desde hace más de diez años en nuestro derecho positivo, y se refiere a la igualdad de derechos y obligaciones entre los hijos matrimoniales, extramatrimoniales y adoptivos. Observando el derecho relativo a la filiación, diremos que no hay contradicción interna del sistema; un principio necesario de diferencia entre las categorías de filiación se sienta a propósito de su precisión, mientras que el principio de igualdad se predica una vez se ha fijado la filiación; ocurrido esto, no hay discriminación sobre la totalidad de derechos y obligaciones —patrimoniales y personales— que resultan de ella.

Filiación matrimonial

Hay dos tipos distintos de reglas para fijar definitivamente la filiación matrimonial: las relativas a la determinación y las que tienen que ver con su impugnación.

En cuanto a la determinación de la filiación matrimonial, la calidad de hijo matrimonial de una persona frente a su madre y frente a su padre debe siempre aparecer establecida respecto de los dos a la vez; se es hijo matrimonial del padre porque se tiene la misma calidad frente a la madre; en caso contrario, no se tiene la calidad de matrimonial respecto de ninguno de los dos. Lo anterior no obsta para que por la misma naturaleza de los hechos que constituyen la paternidad y la maternidad, la manera de probarse lo uno y lo otro no sean iguales para el derecho. Paralelamente a las normas ordinarias de determinación de la filiación matrimonial, ésta también se adquiere por la legitimación. La legitimación no es una categoría de filiación, sino un mecanismo legal mediante el cual una filiación de naturaleza extramatrimonial puede convertirse en matrimonial; debemos entonces referirnos al fenómeno de la legitimación como otro mecanismo de fijación de la filiación matrimonial.

Para la determinación de la maternidad matrimonial, la relación filial de una persona con su madre resulta fácilmente constatable. En estricto sentido, el ordenamiento no distingue la prueba de la maternidad matrimonial de la prueba de la maternidad extramatrimonial; cualesquiera que sean las circunstancias de la maternidad, no podría distinguirse. La naturaleza ha dotado a las mujeres de la posibilidad de concebir, gestar y parir a sus hijos; de ahí que desde el punto de vista jurídico la prueba de la maternidad no tenga gran dificultad. Quien pretenda demostrar que es madre debe simplemente probar que ha dado a luz a una persona, y que quien

fue dado a luz es la misma persona de quien ella se dice madre. En la práctica, la prueba no judicial del parto es la copia del registro civil de nacimiento del hijo, ya que no es posible sentar el registro de nacimiento de una persona sin prueba de aquel; además de aparecer en el registro civil la mención del nombre de la mujer que dio a luz al inscrito. Esta será la única prueba de la maternidad, con tal mención no se requiere ninguna otra formalidad para el establecimiento de la filiación materna.

Si por cualquier circunstancia no es posible la comprobación del parto, y sólo ante este evento, podrá la madre optar por una de estas dos vías para fijar su maternidad: reconocer al hijo como suyo en la forma prevista en la ley o accionar en pos de la declaración judicial de su maternidad. Si quien pretende demostrar la relación materno-filial es el hijo y se encuentra en la imposibilidad de probar por cualquier medio el parto, podrá provocar el reconocimiento de la filiación. Cuando se trate de la acción de investigación de la filiación materna, la prueba de la maternidad se hace mediante la prueba de los hechos que por ley la constituyen, esto es, el parto y la identidad entre el dado a luz y la persona cuya filiación se pretende; a falta de la prueba de uno y otra, la prueba de la posesión notoria del estado de hijo es suficiente.

Contrariamente a lo que ocurre con la maternidad, la prueba del hecho de la paternidad resulta, incluso hoy en día, de gran dificultad. Aun cuando en ambos casos el hecho a probar es el mismo: el lazo de sangre, éste no es perceptible tratándose de la paternidad. Para facilitar la prueba de la filiación, el ordenamiento plantea la presunción de paternidad matrimonial; así, se considera que la mujer casada que da a luz ha quedado encinta por la obras del marido. Conforme a nuestro ordenamiento, padre es quien esté casado con la mujer que pare; debe notarse que la presunción de paternidad matrimonial se aplica, por extensión, a todos los hijos que nazcan durante el matrimonio, así como a aquellos que nacen dentro de los trescientos días siguientes a la disolución del vínculo o la separación de cuerpos.

Desde el punto de vista probatorio, la filiación matrimonial paterna se determina, entonces, probando el parto y el matrimonio de la madre, de manera que pueda atribuírsele la paternidad al marido de ésta. La ocurrencia del parto y la identidad se demostrará con el registro civil de nacimiento del hijo, y el matrimonio de la madre con quien se dice padre se probará con el respectivo registro civil de matrimonio.

Legitimación

Siendo el matrimonio de los padres el que determina la calidad de la filiación, la ley contempla la posibilidad de convertir una filiación originalmente extramatrimonial en matrimonial. Nuestro ordenamiento prevé dos tipos generales de legitimación: la llamada *ipso jure* y la que ocurre por acto posterior.

La legitimación *ipso jure* opera de pleno derecho en dos eventos: cuando el nacimiento del hijo ocurre dentro de los primeros 180 días del matrimonio de sus padres, o cuando habiendo ocurrido el nacimiento antes del matrimonio de los padres, se pueda probar la maternidad en la forma legal, y la paternidad haya sido establecida mediante reconocimiento del hijo en la forma legalmente establecida, todo previamente a la celebración del matrimonio. En estos dos casos de filiación legítima adquirida mediante el fenómeno de la legitimación *ipso jure*, los medios de prueba de la filiación son los mismos que se utilizan para la demostración de la filiación matrimonial de origen. Ellos serán, entonces, el juego de registros civiles de nacimiento del hijo y de matrimonio de los padres; en el registro civil de nacimiento del hijo habrá de constar el respectivo reconocimiento del padre por cualquiera de los medios previstos, y el nombre de la madre; por su parte, el registro civil de matrimonio debe corresponder al del varón que aparece reconociendo al hijo como suyo, con la mujer que aparece como madre del mismo.

La legitimación por acto concomitante o posterior al matrimonio se aplica sólo cuando al momento de contraer matrimonio ambos padres, respecto de uno o de los dos no se ha establecido la filiación extramatrimonial del hijo. En este evento, la legitimación puede hacerse de dos maneras: es posible que una vez celebrado el matrimonio y en el mismo acto, se reconozca al hijo como propio y se legitime dejando constancia de ello en el acta matrimonial; de otra parte, luego de celebrado el matrimonio, él o los padres mediante escritura pública pueden reconocer al hijo como suyo y lo legitiman en el mismo acto aportando la prueba del matrimonio.

Impugnación de la filiación matrimonial

Es posible que la prueba de los hechos constitutivos de la maternidad y la paternidad no corresponda a la realidad biológica; entonces, la filiación matrimonial establecida puede ser contestada. El ordenamiento jurídico colombiano contempla reglas que permiten impugnar la filiación matrimonial materna y paterna.

Sabemos que quien establezca bien la maternidad o la paternidad matrimonial establece automáticamente la otra relación parento-filial. De la misma manera, quien desvirtúa una de las relaciones parento-filiales, desvirtúa la calidad de matrimonial; pero impugnar la calidad de la filiación no quiere necesariamente decir que se impugnan ambas relaciones parento-filiales. Es posible impugnar la filiación matrimonial a través de la impugnación de la maternidad, o a través de la de la paternidad.

Quien impugna la maternidad matrimonial, automáticamente impugna la paternidad; recordemos que ésta sólo puede establecerse cuando aquella está precisada. Por ello decimos que la filiación matrimonial se puede impugnar a través de la impugnación de la maternidad. Si el hecho de la maternidad se prueba con la demostración del parto y de la identidad entre quien fue dado a luz y la mujer que dio a luz, es natural que probando la no ocurrencia de uno cualesquiera de esos hechos se desvirtúa la maternidad. De suerte que la maternidad también puede ser impugnada, y lo será mediante la comprobación de una cualesquiera de estas dos circunstancias: que quien dice haber dado a luz en realidad no lo hizo, esto es, que el parto aducido es falso; y, en segundo lugar, de haber ocurrido efectivamente el parto, es decir, si quien se dice madre realmente tuvo un parto, podrá desvirtuarse la maternidad probando que quien se dice hijo de ella no es realmente quien fue dado a luz por ella; este es el sentido real de la expresión "suplantación del pretendido hijo al verdadero" que trae nuesto Código Civil.

La impugnación de la maternidad debe ser siempre judicial; la acción de impugnación de la maternidad sólo puede ser instaurada, en principio, dentro de los diez años siguientes a

la fecha del parto, y exclusivamente por el marido de la supuesta madre, la madre supuesta, o los verdaderos padre o madre. Puede también impugnar la maternidad la persona a quien tal calidad perjudique en sus derechos herenciales, y su acción caduca dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que tuvo conocimiento del fallecimiento de los padres, y en todo caso dentro de los dos años siguientes a la fecha de la muerte de estos.

Por otra parte, si quien impugna la maternidad matrimonial lo hace automáticamente de la paternidad, cuando la impugnación recae sobre esta última no se destruye aquélla; pero, no obstante, la calidad de hijo matrimonial queda desvirtuada. Como la presunción de paternidad que pesa sobre el marido de la mujer que ha dado a luz se funda en la suposición de relaciones sexuales entre ellos, el marido podrá impugnar su paternidad si demuestra que estuvo en imposibilidad física de tener acceso a la mujer durante la época legal de concepción. Esa imposibilidad física implica dos circunstancias diferentes: o bien no tuvo relaciones sexuales con su esposa, cualquiera que sea el motivo, o bien, no obstante haberlas tenido el marido está imposibilitado de manera absoluta para engendrar. De otra parte, no le basta al marido para impugnar su paternidad demostrar que la esposa le fue infiel en la época en que se presume la concepción. El marido tiene, en principio, el monopolio de la acción de impugnación; él deberá accionar dentro de los sesenta días contados desde que tuvo conocimiento del parto. Si el marido muere dentro de este término y no ha intentado la acción, los herederos y cualquier persona a quien la paternidad cause perjuicio actual, podrán accionar dentro del término de sesenta días contados a partir de la fecha en que tuvieron conocimiento de la muerte del padre. Además del padre y sus herederos, en estas condiciones, el propio hijo puede impugnar su paternidad matrimonial; ello solo es posible si demuestra que nació después del décimo mes siguiente a la separación de hecho de su madre y el marido de ésta. Esta acción de impugnación la puede intentar el hijo en cualquier tiempo.

Filiación extramatrimonial

Cuando no ha mediado matrimonio entre los padres de una persona, la forma como ha de fijarse la filiación cambia. La filiación extramatrimonial puede determinarse de dos maneras: voluntariamente, esto es, fuera del contexto judicial, o mediante la intervención judicial.



Maternidad. Oleo de Ignacio Gómez Jaramillo, 1956. 60.5 x 78 cm. Centro Documental, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.

En la determinación no judicial de la filiación extramatrimonial no interviene, en principio, ninguna autoridad jurisdiccional. Aquí también se diferencia la determinación de la maternidad de la de la paternidad. A propósito de la maternidad extramatrimonial, en estricto sentido ella no es diferente de la matrimonial. De ahí que se apliquen a la maternidad extramatrimonial las mismas reglas de la maternidad matrimonial, tanto para determinarla como para impugnarla. En cuanto a la paternidad, por el contrario, hay gran diferencia. No existiendo vínculo matrimonial entre la madre y el padre, no hay a quién señalar jurídicamente como tal. Por esta razón, el ordenamiento permite que quien se crea padre de una persona pueda, voluntariamente, reconocerlo como suyo. El reconocimiento es, por definición, un acto solemne, esto es, está dotado de ciertas formalidades; no hay reconocimiento sino en cuanto se utilice uno de los medios legales para hacerlo: firmando el acta de nacimiento, haciendo la mención del reconocimiento mediante escritura pública o testamento, o haciendo la manifestación del reconocimiento ante juez. El reconocimiento es irrevocable, quien ha reconocido a una persona como su hijo, no puede por ningún medio retractarse.

El reconocimiento puede impugnarse, siempre y cuando se demuestre que quien fue el reconocedor no pudo tener por padre al reconocido. Nuestro ordenamiento no exige en este caso ningún hecho particular a probar; basta que por cualquier medio pueda comprobarse que quien hizo el reconocimiento no pudo ser el padre del reconocido. La acción de impugnación del reconocimiento la tiene toda persona que pueda demostrar que tiene un interés actual en él.

En caso de no haber mediado reconocimiento voluntario de la filiación extramatrimonial, materna y paterna, es posible que mediante la actuación del órgano jurisdiccional se provoque el reconocimiento de la filiación, o se obtenga la declaración judicial de filiación. Quien no haya sido reconocido por su madre cuando ello sea necesario, o por su padre siempre que la filiación paterna no esté determinada, puede hacer que ellos lo reconozcan con la intervención del juez. El hijo puede, entonces, solicitar al juez para que ante su despacho sean citados su madre o su padre a declarar bajo juramento si creen serlo; en la citación debe indicarse que este es el objeto de la diligencia; si, no obstante poder comparecer, no lo hizo en la primera oportunidad y luego de una segunda citación tampoco comparece, se tendrá como reconocida la paternidad. Este es el reconocimiento provocado, también llamado reconocimiento tácito. Además del hijo, la solicitud para este tipo de reconocimiento puede ser presentada también por los parientes del hijo hasta el cuarto grado de consanguinidad, por quien haya cuidado de la crianza o tenga actualmente la guarda del menor, y, en todo caso, el defensor de familia.

La intervención del juez en el reconocimiento no hace que éste devenga inatacable mediante la impugnación; recuérdese que en este tipo de reconocimiento no hay pruebas particulares a practicar para que se produzca. El reconocimiento puede, entonces, impugnarse en los mismos términos, por las mismas personas y aduciendo las mismas razones que el reconocimiento espontáneo.

De no haber mediado reconocimiento de la filiación, extrajudicial o judicial, materna —sólo si es necesario— o paterna —siempre—, es preciso instaurar una acción para la investigación de la filiación. De ahí que el ordenamiento prevea unas presun-

ciones de filiación extramatrimonial. Algunas de esas presunciones son aplicables tanto a los casos de investigación de la maternidad como de la paternidad; otras sólo pueden aplicarse a los de paternidad. La declaración de filiación, sea materna o paterna, debe hacerse siempre y cuando el demandante haya podido comprobar todos y cada uno de los supuestos y circunstancias que conforman la presunción invocada como fundamento de la acción.

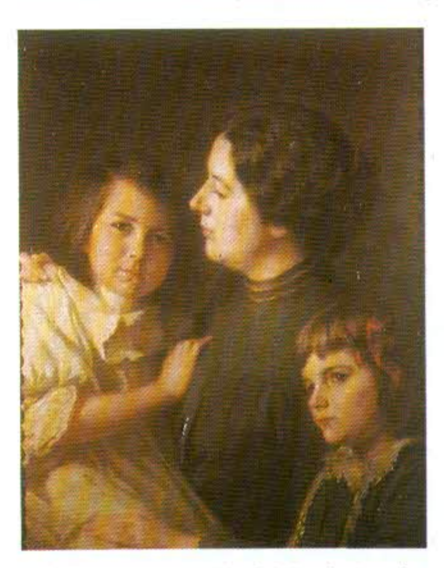
Las presunciones aplicables tanto a la investigación de la maternidad como de la paternidad extramatrimoniales son dos: la existencia de una carta o escrito contentivo de una confesión inequívoca de filiación y la existencia de la posesión notoria de estado civil de hijo, padre o madre, por más de cinco años. Se aplican exclusivamente a los casos de investigación de la filiación paterna, las presunciones relativas al rapto, violación o seducción a la mujer durante la época de la concepción, las relaciones sexuales consentidas para la época de la concepción y el trato personal y social dado a la madre durante el embarazo y parto.

Filiación adoptiva

Contrariamente a las otras dos anteriores categorías de filiación, la adoptiva no tiene fundamento en un lazo de sangre que una al padre o la madre con el hijo; es más, diríamos que por definición, ese lazo de sangre no debe existir entre quienes se encuentren en esa relación parento-filial. Desde el punto de vista de la institución, ella es por lo general utilizada no tanto para dar hijos a quienes naturalmente no los tienen, sino, sobre todo, para dar familia a los menores que la han perdido; por ello es tenida como una medida de protección al menor que se encuentra en situación irregular. El ordenamiento jurídico colombiano impone, en consecuencia, una serie de condiciones para que surja la relación parento-filial y le otorga a la decisión judicial que la crea una serie importante de efectos.

Nuestro ordenamiento contempla dos series particulares de condiciones para la adopción: unas se refieren a las condiciones sustanciales o de fondo, y otras a las de forma. En cuanto a las primeras, en la adopción hay dos interesados, o a lo sumo tres: quien o quienes van a adoptar y quien va a ser adoptado. Puede adoptarse individual o conjuntamente a una persona; la adopción conjunta podrá hacerse tanto por los cónyuges, como por los compañeros permanentes que estén vivendo en unión marital de hecho por lo menos durante tres años. Quien adopta debe tener una capacidad especial, no basta que sea plenamente capaz, conforme a las reglas generales, sino que es preciso que sea mayor de 25 años. Si la adopción es conjunta o si se adopta al hijo del otro cónyuge o compañero permanente, esta edad mínima no obliga al adoptante. Quien esté casado puede adoptar individual o conjuntamente con su cónyuge o su compañero permanente; si estando casado y no separado de cuerpos, o si estando viviendo en unión marital de hecho, se opta por una adopción individual, se requiere que el otro cónyuge o compañero permanente dé su consentimiento. Como el propósito de la adopción no es dar hijos a quien carece de ellos, tampoco se opone a la adopción que el o los adoptantes tengan o puedan tener otros hijos, biológicos o adoptivos. Además, entre el adoptante y el adoptivo, o entre uno de los adoptantes —si es conjunta— y el adoptivo, debe haber una diferencia de edad de por lo menos quince años. Finalmente, los adoptantes deben garantizar su idoneidad física, mental, moral y material para adoptar.

Por su parte, el adoptable debe ser, en principio, menor de edad; por excepción podrá ser adoptado un mayor de edad si quien lo adopta es la persona que lo tenía a su cuidado cuando cumplió la mayoría de edad. Para que pueda ser adoptado, el menor debe ser previamente declarado en situación de abandono, a menos que la adopción haya sido consentida previamente por sus padres o autorizada por el defensor de familia, cuando aquel carezca de representantes legales. En lo referente al consentimiento, para la adopción deben consentir, previamente, quienes ejercen la autoridad parental sobre el menor, sean mayores o menores de edad; a falta de uno de ellos el consentimiento del otro basta. El consentimiento debe ser expresado manifiestamente ante el defensor de familia; el de los padres podrá ser revocado dentro del mes siguiente a la fecha de su otorgamiento, y una vez transcurrido el plazo, el consentimiento deviene irrevocable. No es admitido el consentimiento del que está por nacer, ni el que se otorgue en relación con adoptantes determinados; por excepción, este último puede valer si el adoptante determinado fuere pariente del adoptivo hasta dentro del tercer grado, o si fuere hijo del cónyuge. A falta de representantes legales del menor para que den el consentimiento para la adopción, ella sólo será posible con la autorización del defensor de familia, expresada por medio de una resolución.



La familia del artista. Oleo de Ricardo Acevedo Bernal. Centro Documental, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.

Con relación a las principales condiciones formales, corresponde al juez constatar que se cumplan la totalidad de las condiciones de fondo para la adopción; esa constatación la hace mediante un proceso. La demanda de adopción sólo podrá ser presentada por quienes están interesados en ser declarados adoptantes ante el juez competente; a la demanda habrán de adjuntarse la totalidad de documentos que sirvan de prueba de todas y cada una de las condiciones que el ordenamiento establece para la adopción. El juez competente para conocer de la demanda de adopción es el juez de familia del lugar del domicilio de la persona o entidad que tiene a su cargo al menor. Cumplidas todas las condiciones, el juez dictará sentencia concediendo la adopción.

Los efectos de la sentencia concediendo la adopción comienzan a surtir desde la fecha de la admisión de la demanda. Entre adoptante y adoptivo surge el lazo de derecho que llamamos filiación, y por lo mismo adquieren los derechos y obligaciones de padre o madre e hijo. Con la adopción, el adoptivo deja de pertenecer

a su familia de sangre, guardándose, sin embargo, la prohibición relativa al matrimonio entre ascendientes y descendientes o al matrimonio entre hermanos de sangre. También desaparecen las acciones tendientes a establecer la filiación de sangre del adoptivo, ya sea como hijo matrimonial o extramatrimonial; igualmente, el hijo adoptivo no puede ser reconocido como hijo extramatrimonial. Con todo, el propio adoptivo podrá iniciar las acciones tendientes a establecer su filiación carnal, sólo para comprobar que quienes dieren el consentimiento para la adopción no eran sus verdaderos padre o madre.

ESTADO CIVIL

El estado civil es principalmente un derecho y una carga para el ciudadano de hoy. Es derecho de cada ciudadano tener un estado civil, pero sobre todo, tener el que realmente le corresponde. El estado civil de una persona goza de especial protección del Estado y la sociedad, al punto que hay acciones establecidas tanto para defender cualquier perturbación del estado civil, como para fijar el que corresponde de veras a una persona en especial. Corresponde al Estado fijar todas las reglas sobre estado civil, y no es posible por pactos privados entrar a derogarlas; el orden público tiene, pues, interés en el estado civil de las personas y por ello las reglas que lo fijan son de obligatorio cumplimiento.

El estado civil ha sido definido por doctrinantes de muy diversas maneras. Para algunos es un conjunto de calidades naturales inherentes al sujeto y derivadas directamente de la ley; otros consideran que el estado civil no sólo son esas calidades naturales, sino que situaciones jurídicas de una persona también forman parte del mismo, por ejemplo, la interdicción. En Colombia, el Código Civil consideraba que el estado civil era una calidad habilitante del individuo para el ejercicio de algunos derechos y para comprometerse en ciertas obligaciones. La misma idea fue mejorada por el decreto 1260 de 1970, según el cual el estado civil es una situación jurídica de la persona con referencia a la familia y la sociedad, situación determinante de la capacidad para el ejercicio de ciertos derechos y la posibilidad de contraer ciertas obligaciones. Este decreto fijó las características fundamentales del estado civil. La primera de ellas tiene que ver con su indivisibilidad; esta característica pretende señalar que el estado civil es único en cuanto situación jurídica de la persona; siendo único, no es posible que internamente existan contradicciones, por ejemplo, no es posible que una misma persona pueda tener la calidad de hijo matrimonial frente a una persona y la de hijo extramatrimonial frente a otra; de la misma manera, no es posible que alguien pueda estar a un mismo tiempo casado y soltero. La segunda característica es la indisponibilidad del estado civil, consecuencia lógica de su carácter de orden público; no solo no es posible a los particulares hacer convenciones derogatorias del estado civil, sino que tampoco es posible que por las mismas convenciones pueda disponerse a cualquier título; por esta razón no es posible que en una acción de investigación judicial de la paternidad, por ejemplo, pueda convenirse una transacción sobre el estado civil. Finalmente, la otra característica, la imprescriptibilidad, es consecuencia también del carácter de orden público; cada persona tiene derecho al estado civil, a uno en particular, y a su estado civil en especial. El estado civil es susceptible de posesión, es posible detentar, es decir, portarse y comportarse como si se tuviera un estado civil; puede detentarse —y de hecho ocurre casi siempre— un estado civil que corresponde, pero también puede detentarse uno que no corresponde; aun más, puede poseerse uno u otro durante muchos años o durante toda la vida; paralelamente, puede dejarse de detentar un estado civil que corresponde; en todo caso, siendo imprescriptible, el estado civil no se pierde por el abandono o el no uso del mismo, ni se adquiere por posesión prolongada, ni aun con buena fe.

En la existencia de todo individuo hay circunstancias ocasionales, queridas, buscadas o impuestas, que van a conformar su estado civil. Ciertamente, éste deriva de los hechos, los actos y las providencias que la ley califica como determinantes del estado civil de una persona, y a las que les da un valor particular. Muchos y variados son los hechos, actos y providencias que constituyen y determinan el estado civil de una persona; legalmente se han enunciado los más importantes: el nacimiento, el reconocimiento de los hijos, las legitimaciones y adopciones, las alteraciones, modificaciones y suspensiones de la autoridad parental, el matrimonio civil o religioso, las capitulaciones matrimoniales, las incapacidades, la nulidad del matrimonio, el divorcio, la cesación de efectos civiles, la separación de cuerpos y de bienes, en fin, la muerte. Todos estos constituyen el estado civil, pero también lo determinan y fijan la capacidad para el ejercicio de ciertos derechos y para contraer ciertas obligaciones; recordemos, por ejemplo, que la ley permite el matrimonio y cada cual tiene derecho de contraerlo libremente, pero lo prohíbe cuando los contrayentes están en línea ascendiente o descendiente; esta es, pues, la capacidad que se genera en el estado civil.

Todos los hechos, actos y providencias que constituyen y determinan el estado civil, deben constar en el respectivo registro civil; de aquí resulta que el registro civil tiene varias funciones: primeramente, dar publicidad a los hechos, actos y providencias que se encuentran inscritos en él; en segundo lugar, dar certeza jurídica del estado civil determinado por aquellos; y, finalmente, permitir la prueba del estado civil.

Bibliografía

ALVAREZ DE BETANCUR, ROSA HELENA. *La familia en Colombia*. Bogotá, Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República, 1985.

BORSOTTI, CARLOS A. *Notas sobre la familia, comunidad socio-económica*. Santiago de Chile, Cepal, 1976.

BOSSARD, JAMES Y ELEANOR STOKER BOLL. *Sociología de la familia*. Madrid, Aguilar, 1969.

BUCHLER, IRA. *Estudios de parentesco*. Barcelona, Anagrama, 1982.

ECHEVERRI DE FERRUFINO, LIGIA. *La familia de hecho en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo, 1984.

Tratados y organizaciones internacionales

César Augusto Castillo Dussán



Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Colombia e Italia, suscrito por el rey Umberto I, octubre 27 de 1892. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

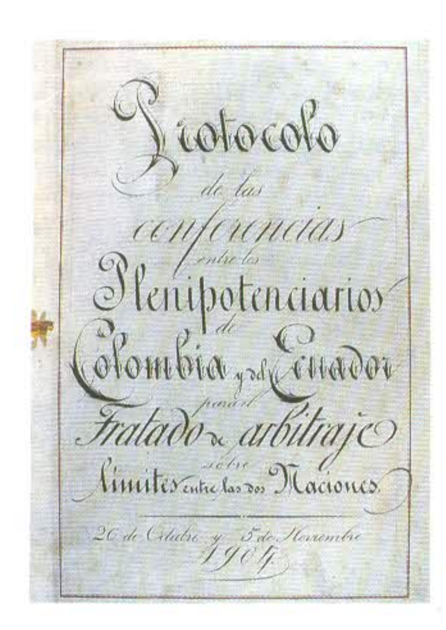
Como sujeto de derecho internacional, Colombia ha tenido desde su independencia una necesaria interrelación con los países que conforman la comunidad internacional. Para la consolidación de estas relaciones ha sido necesaria la suscripción de instrumentos internacionales que describan los compromisos, derechos u obligaciones pactados entre los Estados. La convención de Viena sobre derecho de los tratados recoge los principales conceptos que deben ser aplicados en la negociación, suscripción y ratificación de un instrumento internacional tanto bilateral como multilateral. Para el derecho internacional contemporáneo es fundamental la existencia de los tratados, como medio de cooperación entre las naciones y como fuente del derecho internacional mismo.

La convención define un tratado como un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, y cualquiera que sea su denominación particular. Existen otras denominaciones como convenio, acuerdo, convención, canje de notas, pero siempre con la característica esencial de contener todos los elementos que integran su definición. Cualquiera que sea el concepto asimilado, se debe seguir para su aplicación el principio *pacta sunt servanda* (los pactos son para cumplirse); de ahí su importancia para la convivencia pacífica mundial.

TRATADOS BILATERALES

Los tratados bilaterales son los acuerdos de carácter internacional celebrados entre dos países, sujetos de derecho internacional. Colombia ha suscrito gran cantidad de tratados bilaterales sobre diferentes temas; parte de ellos han cumplido los requisitos de orden interno vigentes (aprobación, sanción, ratificación), pero otros solamente han sido suscritos.

En primer lugar, Colombia ha celebrado tratados bilaterales con los países vecinos para la definición de las respectivas fronteras, tanto terrestres como marítimas. En cuanto a las fronteras terrestres, Colombia ha suscrito diversos tratados con Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela; y en


Protocolo de las conferencias entre los Plenipotenciarios de Colombia y del Ecuador para el Tratado de arbitraje sobre Límites entre las dos Naciones.
26 de Octubre y 5 de Noviembre 1904.

Portada del Protocolo suscrito por Colombia y Ecuador para el tratado de arbitraje sobre límites entre los dos países, firmado en octubre 26 y noviembre 5 de 1904 por Julio Andrade y Julio Betancourt. Cancillería.

cuanto a las marítimas, con Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Extradición

Desde el siglo XIX Colombia ha celebrado tratados de extradición con distintas naciones. El primero de ellos se firmó en 1850 y, desde entonces, sus características se han venido modificando.

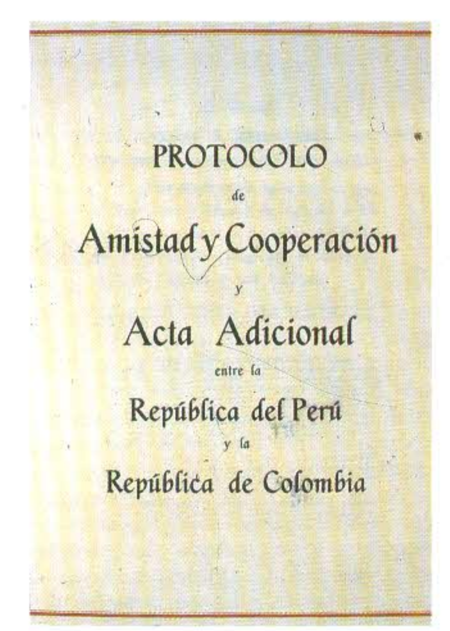
El 9 de abril de 1850 se firmó en Bogotá una convención para la recíproca extradición de reos entre la República de la Nueva Granada y la República Francesa. Los instrumentos de ratificación se canjearon en Bogotá el 12 de mayo de 1852. Esta convención buscaba reprimir los delitos que se cometieran en los territorios de las dos naciones y pactaba una mutua extradición de los acusados o condenados como reos de los delitos que se especificaban en el artículo segundo de la convención. Los respectivos gobiernos se comprometían a entregarse recíprocamente los individuos prófugos que fueran perseguidos o condenados por los tribunales competentes como autores o cómplices de los delitos allí consagrados. La extradición tendría lugar previa la reclamación que uno de los gobiernos dirigiera al otro por vía diplomática, a excepción de los nacionales de cada país y de quienes cometieran crímenes y delitos políticos. El 26 de noviembre de 1938 y el 10 de marzo de 1939 se cruzaron en Bogotá más notas diplomáticas entre Colombia y Francia, relativas a la interpretación de esta convención, incluyendo la petición de extradición de los evadidos de Cayena.

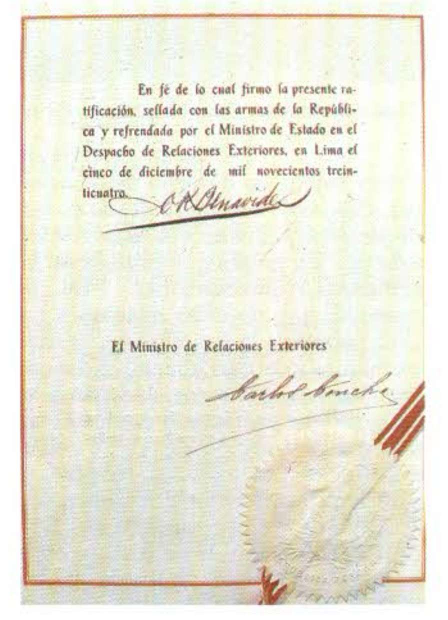
El 7 de mayo de 1888 se firmó en Bogotá una convención para la recíproca extradición de reos entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América. Aprobada por la ley 66 de 1888, los instrumentos de radicación fueron canjeados en Bogotá, el 12 de noviembre de 1890. Después de establecer las reglas precisas, fundadas en la reciprocidad para la extradición de los acusados o condenados por los delitos que se especifican en el artículo 2, la convención prevé dos situaciones que vale la pena señalar: en caso de solicitarse la extradición de una persona que sea extranjera en las dos partes, ésta no se concederá mientras el gobierno o el representante del país del cual dicho criminal es ciudadano o súbdito, no haya tenido oportunidad de hacer objeciones a la extradición; y, por otro lado, ninguna de las partes estará obligada a entregar a sus propios ciudadanos.

El 9 de septiembre de 1940 se firmó en Bogotá una convención suplementaria de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, donde se adicionaba la lista de los delitos consagrados en la convención de 1888 y se modificaba el artículo 3 de dicha convención, en lo referente a la petición de la extradición. Esta convención suplementaria fue aprobada por la ley 8 de 1943 y canjeados los instrumentos de ratificación el 23 de junio de 1943 en Washington.

El tratado de extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América firmado en Washington el 14 de septiembre de 1979, aprobado por la ley 27 de 1980 y canjeados los instrumentos de ratificación en Bogotá el 4 de marzo de 1982, fue declarado inexequible por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de diciembre 12 de 1986, por vicios de forma en la aprobación de un tratado internacional. Igual sucedió con la ley 68 de 1986, que pretendía volver a aprobar el tratado, declarada inexequible por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de junio 25 de 1987. Sin embargo, doctrinalmente se considera que estas declaratorias de inexequibilidad de las leyes aprobatorias no afectan el vigor internacional.

El 27 de octubre de 1888 se firmó en Bogotá un tratado de extradición entre la República de Colombia y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, aprobado por la ley 148 de 1888 y canjeados los instrumentos de ratificación en Bogotá el 27 de octubre de


PROTOCOLO
de
Amistad y Cooperación
y
Acta Adicional
entre la
República del Perú
y la
República de Colombia


En fé de lo cual firmo la presente ratificación, sellada con las armas de la República y refrendada por el Ministro de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores, en Lima el cinco de diciembre de mil novecientos treinticuatro.

El Ministro de Relaciones Exteriores

Acta adicional y Protocolo de Amistad y Cooperación entre Perú y Colombia, de mayo 24 de 1934 y firmas del presidente del Perú Oscar Raimundo Benavides y del canciller Carlos Concha. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

1899. La extradición se concedería por los delitos enumerados en el artículo segundo, más numerosos en aquella época que hoy. El tratado estipulaba que cualquiera de los dos gobiernos tendría libertad para rehusar la entrega de sus súbditos al otro gobierno. El trámite de la extradición y los requisitos para otorgarla eran complejos, y el artículo 17 establecía que las estipulaciones del tratado serían aplicadas a las colonias y a las posesiones extranjeras de su majestad británica, hasta donde lo permitieran las leyes de tales territorios.

El 2 de diciembre de 1929 se celebró en Bogotá una convención suplementaria al tratado de extradición recíproca entre Colombia y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, ampliando su aplicación a varios protectorados británicos y otros territorios respecto de los cuales su majestad británica había aceptado mandato de la Sociedad de Naciones. Esta convención fue aprobada por la ley 15 de 1930 y canjeados los instrumentos de ratificación en Bogotá el 5 de noviembre de 1930. Actualmente se encuentra vigente.

La convención de extradición de reos entre la República de Colombia y el Reino de España se firmó en Bogotá el 23 de julio de 1892, aprobada por la ley 35 de 1892 y canjeados los instrumentos de ratificación en Bogotá, el 17 de junio de 1893. En una época en la que las relaciones exteriores con España eran excelentes, se suscribió esta convención de extradición buscando mejorar la administración de justicia en lo referente a la represión y castigo de los delincuentes. Ninguna de las partes quedaba obligada a entregar a sus propios ciudadanos, ni a los individuos que se hubieren nacionalizado antes de la comisión del crimen. No habría lugar a la extradición cuando ya se hubiera procesado al individuo, lo mismo que si ya estuviere prescrita la acción o la pena. Esta convención, vigente aún, se caracteriza por la negativa a conceder la extradición por delitos políticos y por el trámite para efectuarla cuando tuviere lugar.

El convenio de extradición entre la República de Colombia y el Reino de Bélgica se firmó en Bruselas el 21 de agosto de 1912, aprobado por la ley 74 de 1913 y se canjearon los instrumentos de ratificación en Bruselas el 22 de abril de 1914. Al igual que en las otras convenciones de extradición suscritas hasta ese año por Colombia, aquí se siguió un modelo en el que se estipulaba una lista de delitos, el



Firma del Tratado de Extradición entre Colombia y Estados Unidos de América, por el canciller Luis López de Mesa. "El Gráfico", septiembre 1940.



France

Ratifications

de Sa Majesté le Roi des Français

conclu le 28 Octobre 1844

la République de la Nouvelle Grenade



Acta de Canje

Habiéndose reunido los infrascritos para proceder al canje de las ratificaciones de Su Excelencia el Presidente de la República de la Nueva Granada i de Su Majestad el Rei de los Franceses acerca del tratado de amistad, comercio i navegacion concluido el 28 de Octubre de mil ochocientos cuarenta i cuatro, i habiendo examinado los instrumentos de dichas ratificaciones, i hallándolos en buena i debida forma, se verificó el canje. En fé de lo cual los infrascritos han estendido la presente acta que firman por duplicado sellándola con sus sellos particulares.

Fecha en Bogotá el cuatro de Junio mil ochocientos cuarenta i seis

El Secretario de Relaciones Esteriores — M. Mallarino

El Encargado de Negocios de Francia

Déclarons, tant pour Nous que pour nos héritiers et successeurs, qu'il est approuvé, accepté, ratifié et confirmé; et par ces présentes signées de notre main Nous l'approuvons, acceptons, ratifions et confirmons; Promettant, en foi et parole de Roi, de l'observer et de le faire observer inviolablement sans jamais y contrevenir ni permettre qu'il y soit contrevenu directement ni indirectement, pour quelque cause et sous quelque prétexte que ce soit. En foi de quoi Nous avons fait mettre notre Sceau à ces présentes. Donné en notre palais d'Eu, le septième jour du mois d'Août de l'an de grâce mil huit cent quarante-cinq.

Louis Philippe

Par le Roi:

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Francia y Nueva Granada, del 28 de octubre de 1844, y Canje de ratificación con las firmas de Manuel Mallarino, secretario de Relaciones Exteriores, Edouard Lisle, encargado de Negocios francés y del rey Luis Felipe. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

trámite para la solicitud y entrega del extraditado y requisitos para el otorgamiento, con una figura nueva: la reextradición a un tercer país, que quedaría sometida a las mismas reglas de la extradición primaria.

El 21 de noviembre de 1931 se firmó en Bogotá una convención con el Reino de Bélgica, adicional al tratado de extradición del 21 de agosto de 1912, que amplió la aplicación del tratado a los territorios de Ruanda Urundi y al Congo Belga, donde Bélgica ejercía mandatos en nombre de la Sociedad de las Naciones.

En Bogotá, el 24 de febrero de 1959, se firmó otra convención adicional a la convención de extradición entre la República de Colombia y el Reino de Bélgica, que consagró un nuevo numeral a la lista de delitos que contemplaba el artículo 2, relacionado con el tráfico ilícito de drogas nocivas, tal como lo preveía el artículo 2 de la convención internacional para la represión del tráfico ilícito de drogas nocivas, suscrita en Ginebra el 26 de junio de 1936.

El tratado de extradición entre Colombia y Chile fue firmado en Bogotá el 16 de noviembre de 1914, aprobado por la ley 8 de 1928, con canje de instrumentos de ratificación el 4 de agosto de 1928 en Bogotá. Razones políticas llevaron al gobierno nacional a firmar el tratado en esa época, aunque la ley que aprobó la ratificación se celebró sólo catorce años después. El tratado conservó el modelo de las convenciones ya firmadas y continúa vigente.

El tratado de extradición entre la República de Colombia y la República de Panamá se firmó en Ciudad de Panamá el 24 de diciembre de 1927, aprobado por la ley 57 de 1928 y canjeados los instrumentos de ratificación en Panamá el 24 de noviembre de 1928. Este fue el primero de una serie de tratados que suscribió Colombia con otros países latinoamericanos sobre este tema. Aquí se consideraron requisitos adicionales a las anteriores convenciones, con respecto a la forma y al fondo para tramitar las extradiciones. El tratado continúa vigente.

El tratado de extradición entre la República de Colombia y Costa Rica fue firmado en San José el 7 de mayo de 1928, aprobado por la ley 19 de 1931 y canjeados los instrumentos de ratificación en San José el 13 de mayo de 1931. Además de los rasgos comunes a todos los tratados de extradición, aquí se contempla el caso en que varias naciones soliciten la extradición de la misma persona por el mismo acto; el tratado prevé que la nación donde se cometió el acto recibirá atención preferente, si fueren distintos actos recibirá preferencia el país donde se cometió el delito más grave, si fueren de igual gravedad se concederá la extradición a la primera nación que la solicitó, y si las extradiciones se presentaron en la misma fecha prevalecerá la nación de nacimiento del individuo a extraditar o, en su defecto, la nación de refugio entrará a determinar el orden a seguir. El tratado está vigente y permite la reextradición.



Firmas de Diego Uribe Vargas y Eliseo Pérez Cadalso, cancilleres de Colombia y Honduras, en un Acuerdo Administrativo para la prevención, control y represión del uso de estupefacientes, marzo 4 de 1980. Ministerio de Relaciones, Bogotá.

El tratado de extradición entre Colombia y México se firmó en México el 12 de junio de 1928, aprobado por la ley 30 de 1930, y el canje de instrumentos de ratificación se efectuó en México el 1 de julio de 1937. El artículo 3 prevé: «No se concederá la extradición por delitos de culpa de imprenta, o de orden militar, ni por delitos políticos o por hechos que le sean conexos». Estos aspectos fueron contemplados en los tratados teniendo en cuenta las legislaciones que sobre la materia existían en los dos países. El tratado está vigente.

El tratado de extradición entre Colombia y Guatemala fue firmado en Guatemala el 24 de noviembre de 1928 y aprobado por la ley 40 de 1930, pero no entró en vigor por cuanto no se celebró el canje de instrumentos de ratificación. Sin embargo, las relaciones en materia de extradición son reguladas por la convención sobre extradición firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933.

El tratado de extradición entre la República de Colombia y Nicaragua se firmó en Managua el 25 de marzo de 1929, aprobado por la ley 39 de 1930, canjeados los instrumentos de ratificación en Bogotá el 15 de junio de 1932. El texto de este tratado es igual al que se había suscrito con Costa Rica.

El tratado de extradición entre Colombia y Cuba fue firmado en La Habana el 2 de julio de 1932. Se aprobó por la ley 16 de 1932 y se efectuó el canje de instrumentos de ratificación el 15 de octubre de 1936 en La Habana. Es un tratado muy específico en cuanto a sus disposiciones, debido a la forma de su redacción. Comprende no sólo el delito o crimen consumado, sino también el frustrado y el intentado. Está vigente.

El tratado de extradición entre la República de Colombia y la República de los Estados Unidos del Brasil fue firmado en Río de Janeiro el 28 de diciembre de 1938, aprobado por la ley 85 de 1939 y se canjearon los instrumentos de ratificación en Río de Janeiro el 2 de septiembre de 1940. Con este tratado Colombia suspendió la negociación de convenios sobre este tema durante un tiempo, puesto que las necesidades del país apuntaban a otros tópicos y, además, porque la convención de Montevideo de 1933 había unificado criterios al respecto.

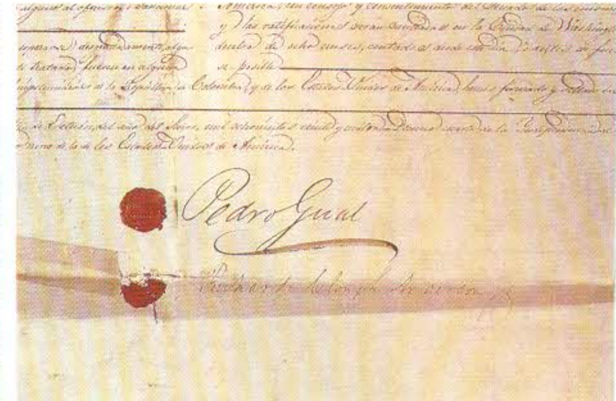
El canje de notas entre Colombia y Fidji referente a la vigencia del tratado de extradición entre Colombia y la Gran Bretaña de 1888, se efectuó en Fidji el 14 de julio de 1972, y la respuesta en Bogotá el 9 de noviembre de ese mismo año. Por medio de estas notas nace un compromiso internacional entre las dos naciones, donde Fidji (excolonia británica) aplicará lo estipulado en el tratado de extradición entre la República de Colombia y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda de 1888. Está vigente.

El canje de notas entre Colombia y Bahamas referente a la vigencia entre los dos Estados del convenio de extradición entre Colombia y la Gran Bretaña de 1888, se realizó en Nueva York el 7 de marzo de 1978, y la respuesta en Bogotá en septiembre de 1978. Similar a lo ocurrido con Fidji en 1972, se configura aquí un caso práctico de tratados en materia de sucesión de Estados.

El tratado de extradición entre la República de Colombia y la República de Venezuela se firmó en Cartagena el 25 de agosto de 1985. Aún no ha sido aprobado por el Congreso Nacional. Este tratado pretende unificar y modernizar conceptos en este campo, dando una aplicación a nivel bilateral.

PRINCIPALES CONVENIOS DE COOPERACION SUSCRITOS POR COLOMBIA DESDE 1950


Convencion jeneral de paz, amistad, navegacion y comercio entre la Republica de Colombia y los Estados Unidos de America


Pedro Gual

Convención General de Paz, Amistad, Navegación y Comercio entre Colombia y Estados Unidos, de octubre 3 de 1824, suscrita por Pedro Gual y Richard Clough Anderson. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

CULTURAL

• Convenio sobre intercambio cultural entre Colombia y Francia. Bogotá, julio 31 de 1952. Ley 75 de 1959.

• Convenio cultural entre Colombia y España. Madrid, abril 11 de 1953. Ley 139 de 1963.

• Convenio entre Colombia y los Estados Unidos de América para financiar ciertos programas de intercambio educativo. Bogotá, enero 9 de 1957. Ley 86 de 1958.

• Convenio cultural entre Colombia y Ecuador. Quito, junio 11 de 1958. Ley 28 de 1964.

• Convenio cultural entre Colombia y la República Federal de Alemania y su protocolo de enmiendas. Bogotá, octubre 11 de 1960. Ley 60 de 1964. Este convenio se considera vigente respecto al nuevo Estado alemán.

• Convenio cultural entre Colombia y Perú. Lima, junio 30 de 1961. Ley 16 de 1967.

• Acuerdo cultural entre Colombia e Italia. Bogotá, marzo 30 de 1963. Ley 47 de 1973.

• Acuerdo de intercambio cultural entre Colombia y Brasil. Bogotá, abril 20 de 1963. Ley 64 de 1973.

• Convenio de intercambio cultural entre Colombia y Argentina. Bogotá, septiembre 12 de 1964. Ley 46 de 1973.

• Convenio de intercambio cultural entre Colombia y Paraguay. Bogotá, mayo 14 de 1965. Ley 23 de 1970.

• Convenio cultural entre Colombia y Corea. Bogotá, julio 27 de 1967. Ley 27 de 1975.

• Convenio de cooperación cultural y científica entre Colombia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Bogotá, agosto 3 de 1970. Ley 37 de 1975. En la actualidad se debe establecer la vigencia de éste y otros tratados con los Estados segregados que hacían parte de la URSS.

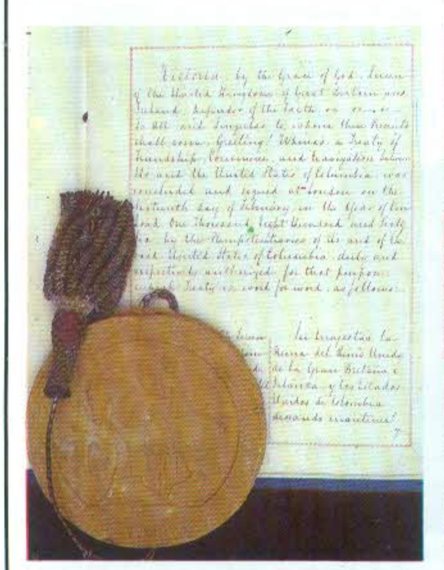
• Convenio cultural entre Colombia y Ecuador. Quito, mayo 20 de 1971. Ley 49 de 1973.

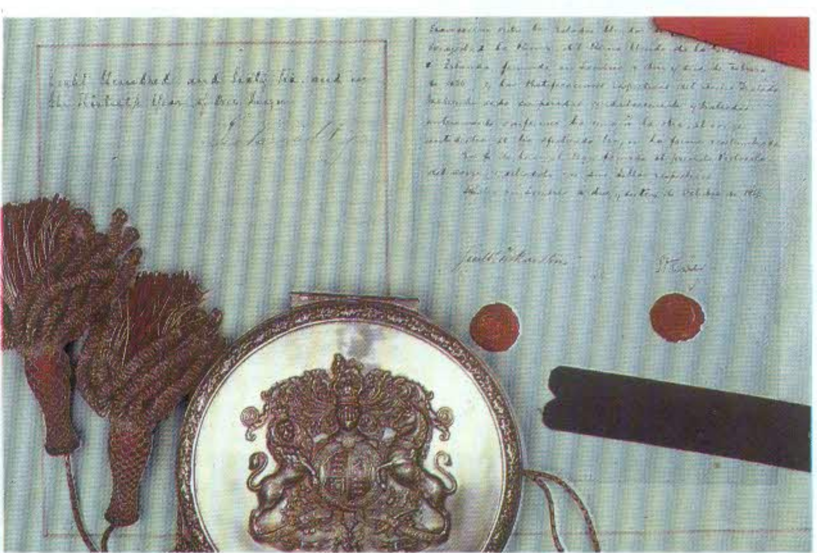
• Convenio de intercambio cultural y educativo entre Colombia y los Estados Unidos Mexicanos. México, junio 8 de 1979. Ley 6 de 1980.

• Acuerdo marco de cooperación cultural entre Colombia y Francia. París, junio 13 de 1979. Ley 20 de 1980.

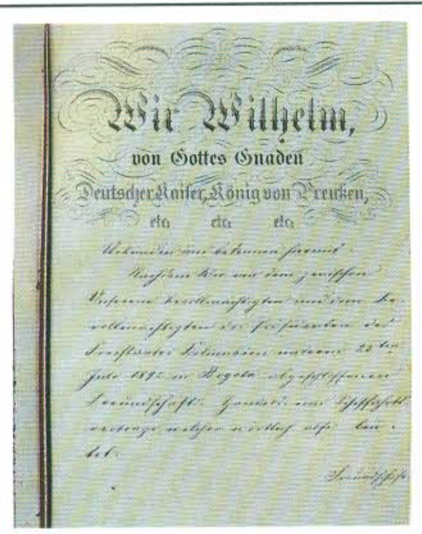
• Convenio cultural entre Colombia y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Londres, julio 3 de 1979. Ley 16 de 1980.

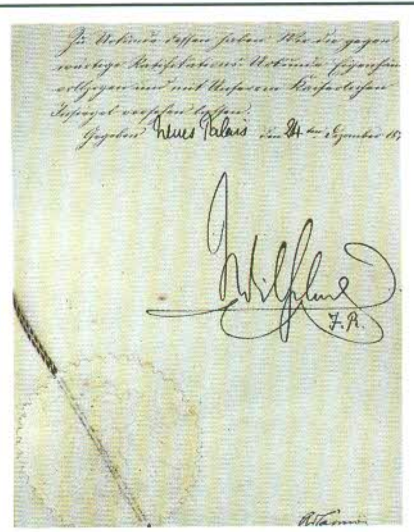
• Convenio cultural entre Colombia y la República Popular China. Pekín, octubre 1 de 1981. Ley 6 de 1984.





Tratado de Comercio, Amistad y Navegación entre Estados Unidos de Colombia y Gran Bretaña, de febrero 16 de 1866, con la firma de la reina Victoria. Archivo de la Cancillería, Bogotá.





Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre el imperio Alemán y Colombia, del 23 de julio de 1892, firmado por el emperador Guillermo II. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

COMERCIAL Y ECONOMICA

• Convenio sobre bases para cooperación económica y técnica entre Colombia y Brasil. Bogotá, mayo 28 de 1958. Ley 5 de 1971.

• Convenio de cooperación económica, comercial y técnica entre Colombia y Bolivia. La Paz, agosto 2 de 1961. En vigor desde esa fecha.

• Convenio general para ayuda económica, técnica y afín entre Colombia y Estados Unidos de América. Bogotá, julio 23 de 1962. Dictamen consejo de ministros, julio 13 de 1962.

• Convenio comercial entre Colombia e Israel. Bogotá, diciembre 18 de 1967. En vigor a partir de la firma.

• Convenio comercial y protocolo adicional, entre Colombia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Bogotá, junio 3 de 1968. Ley 77 de 1968.

• Acuerdo comercial entre Colombia y la India. Bogotá, julio 14 de 1970. Ley 8 de 1976.

• Convenio comercial y de pagos entre Colombia y Polonia. Bogotá, noviembre 10 de 1970. Ley 45 de 1973.

• Convenio comercial y de pagos entre Colombia y Bulgaria. Bogotá, junio 15 de 1971. Ley 28 de 1971.

• Acuerdo comercial entre Colombia y Canadá. Ottawa, noviembre 17 de 1971. Ley 29 de 1976.

• Convenio comercial entre Colombia y Kenya. Nairobi, abril 6 de 1977. Ley 9 de 1980.

• Acuerdo comercial entre Colombia y la República Popular China. Pekín, julio 17 de 1981. Ley 53 de 1983.

• Convenio de cooperación económica, industrial y tecnológica entre Colombia y Dinamarca. Bogotá, abril 22 de 1982. Ley 35 de 1983.

TECNICA Y CIENTIFICA

• Acuerdo de cooperación técnica y científica entre Colombia y la Confederación Suiza. Bogotá, febrero 1 de 1967. Ley 12 de 1969.

• Convenio de cooperación técnica y científica entre Colombia y Polonia. Varsovia, junio 22 de 1967. Dictamen consejo de ministros, febrero 28 de 1972.

• Convenio de cooperación técnica, industrial y agrícola entre Colombia y la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa. Bruselas, octubre 20 de 1971. Dictamen ministros, enero 28 de 1972.

• Convenio básico entre Colombia y Argentina sobre colaboración en la investigación científica y en el desarrollo tecnológico. Bogotá, febrero 26 de 1972. Ley 28 de 1980.

• Convenio de cooperación técnica y científica entre Ecuador y Colombia. Bogotá, octubre 18 de 1972. Dictamen consejo de ministros, febrero 19 de 1973.

• Convenio general sobre cooperación técnica entre Colombia y Canadá. Bogotá, noviembre 17 de 1972. Dictamen consejo de ministros, diciembre 19 de 1972.

• Convenio referente a la cooperación técnica entre Colombia y el Japón. Bogotá, diciembre 22 de 1976. Ley 18 de 1978.

• Convenio básico de cooperación técnica y científica entre Perú y Colombia. Lima, marzo 30 de 1979. Ley 24 de 1980.

• Convenio básico de cooperación científica y técnica entre Colombia y México. México, junio 8 de 1979. Ley 20 de 1980.

• Convenio básico de cooperación científica y técnica entre Colombia y España. Madrid, junio 27 de 1974. Ley 13 de 1980.

• Convenio básico de cooperación económica, industrial y tecnológica entre Colombia y Finlandia. Bogotá, febrero 19 de 1980. Ley 19 de 1981.

• Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre Colombia y Brasil. Bogotá, marzo 12 de 1981. Ley 39 de 1982.

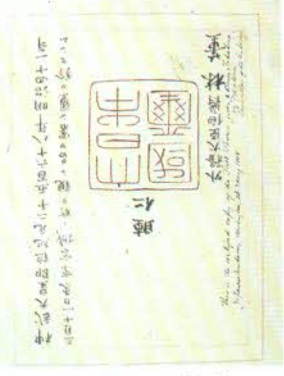
• Convenio básico de cooperación técnica y científica entre Colombia y Corea. Bogotá, junio 1 de 1981. Ley 3 de 1982.

• Convenio de cooperación científica y técnica entre Colombia y la República Popular China. Pekín, diciembre 23 de 1981. Ley 57 de 1983.









Firmas de Francisco Franco y de su canciller Alberto Martín Artajo en un Convenio Cultural con España, abril 11 de 1953. Firmas de Julio Cesar Turbay y de su canciller Diego Uribe Vargas en un Convenio de Intercambio Cultural con México, agosto 3 de 1979. Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con el imperio del Japón, de mayo 25 de 1908, firmado por el barón Takahira Kogoro Shosammi y por el canciller colombiano Enrique Cortés. Archivo Cancillería, Bogotá.

El tratado de extradición entre la República de Colombia y la República Dominicana fue suscrito en Santo Domingo de Guzmán el 2 de abril de 1986. Aún no se le ha dado trámite en el Congreso Nacional.

Cooperación

Casi todos los tratados internacionales, ya sean bilaterales o multilaterales, se celebran bajo los parámetros de la cooperación, prestación mutua de servicios acorde con las necesidades de cada país o con los lineamientos de su política exterior; sin embargo, en épocas recientes se ha especificado el ámbito de la cooperación en los diferentes instrumentos internacionales, ya que un país en determinado caso puede necesitar más una cooperación económica que una de tipo científico.

Colombia ha suscrito múltiples convenios o tratados bilaterales de cooperación cultural, económica, comercial, científica y técnica con diferentes países, algunos de los cuales han entrado en vigor una vez cumplidos los requisitos para tal efecto, llevándose a cabo los programas allí contemplados. Otros, en cambio, se han quedado solamente en el papel, pues ha faltado la ejecución práctica de lo dispuesto en el tratado.

TRATADOS MULTILATERALES

Al igual que los tratados bilaterales, los tratados multilaterales se pueden definir como acuerdos de carácter internacional, con la diferencia de que éstos son celebrados por más de dos sujetos de derecho internacional. Colombia se ha destacado por la suscripción de tratados de este tipo, hasta el punto de que hoy todavía se encuentran vigentes instrumentos multilaterales suscritos desde 1870.

Derechos humanos

Los derechos humanos son instrumentos de defensa contra las fuerzas deshumanizadoras; son inherentes a la naturaleza del hombre, y sin ellos no podríamos vivir como seres humanos. Actualmente los derechos humanos se han convertido en factor básico de convivencia en cada país y en las relaciones de éstos entre sí. Las características de los derechos humanos son: congenitud (nacen con la persona), universalidad (se extienden a todos los miembros del género humano), inalienabilidad (el hombre no puede desposeerse de ellos), inviolabilidad (ni el Estado ni los particulares obrarían acertadamente si intentaran vulnerarlos o desconocerlos) y necesariedad (corresponden a un requerimiento de la condición humana).

Históricamente estos derechos han recibido varias denominaciones: los teólogos los llamaron derechos naturales, luego el liberalismo del siglo XVIII los llamó libertades públicas, en el siglo XIX surgió el concepto de derechos públicos subjetivos; también se denominan derechos fundamentales, pero en cualquier caso éstos son «la suma de atributos inherentes al hombre fundados en su naturaleza misma».

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, se convierte de cierta manera en un punto de partida al reconocimiento de los múltiples aspectos desde los cuales se deben apreciar las diferentes categorías de derechos inherentes al hombre. El preámbulo de esta declaración hace un llamado a los países, resaltando que el desconocimiento de los derechos humanos ha sido causante de la barbarie y que hay que trabajar por un mundo en el que las personas disfruten de las libertades. Los treinta artículos de la declaración comprenden los derechos humanos y las igualdades propias del ser humano: deber de comportamiento fraterno; universalidad de los derechos humanos; prohibición de las discriminaciones; derecho a la vida, libertad y seguridad personal; prohibición de la esclavitud; proscripción de la tortura y de los malos tratos; derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; igualdad ante la ley y la observancia de todas las garantías; derecho a la intimidad, a la honra, a la libertad de circulación y residencia; derecho de asilo y nacionalidad; derecho a contraer matrimonio, de la familia y su protección; derecho a la propiedad; libertades ideológicas, religiosas, expresión, opinión y comunicación; libertad de reunión y asociación; participación en asuntos públicos; derecho al trabajo y los relacionados con él; derecho a un adecuado nivel de vida; derechos de la maternidad y de la infancia; derecho de la educación, la cultura y propiedad intelectual; y derecho a un orden justo.

Hoy en día los temas de derechos humanos se han tratado con la suscripción de otros instrumentos internacionales, de los cuales Colombia es Estado parte, entre otros podemos citar:

– Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Nueva York, diciembre 16 de 1966. Aprobado por la ley 74 de 1968.

– Pacto internacional de derechos civiles y políticos. Nueva York, diciembre 16 de 1966. Aprobado por la ley 74 de 1968.

– Convención internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial. Nueva York, marzo 7 de 1966. Aprobada por la ley 22 de 1981.

– Convención para la prevención y la sanción del crimen de genocidio. Nueva York, diciembre 9 de 1948. Aprobada por la ley 28 de 1959.

– Convenio sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Nueva York, diciembre 18 de 1979. Aprobado por la ley 51 de 1981.

– Convención internacional sobre la represión y el castigo del crimen del *apartheid*. Nueva York, noviembre 30 de 1973. Aprobada por la ley 26 de 1987.

– Convención sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nueva York, diciembre 10 de 1984. Aprobada por la ley 70 de 1986.

Existen otras convenciones internacionales relacionadas con los derechos humanos, a las cuales debe adherir Colombia, y algunas más que faltaría ratificar. Sería necesario y conveniente ser parte de todos los instrumentos internacionales que se relacionen con el tema, para integrar así debidamente la Constitución Nacional con todas las disposiciones a nivel mundial relativas a la protección de los derechos humanos.

Especial mención merece la Convención Americana sobre los Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, firmado en San José el 22 de noviembre de 1969, y aprobado mediante la ley 16 de 1972, vigente para Colombia. En Costa Rica los Estados americanos confirmaron y reiteraron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pretendiendo crear condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos. La convención se divide en tres partes que se componen así: la primera se refiere a los deberes de los Estados y los de-

rechos protegidos, clasificándolos en derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales, con un capítulo destinado a la suspensión de esas garantías, su interpretación y aplicación y los deberes de las personas. La segunda parte consagra los medios de protección a los derechos humanos, estableciendo los órganos competentes para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en la convención, como son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Finalmente, la comisión estipula lo referente a las disposiciones generales y tramitorias para su aplicación.

Los derechos humanos, como lo pretendió y lo pretende hoy en día la Organización de las Naciones Unidas, son un «ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse».

Derecho humanitario

El derecho humanitario es una rama muy especial de los derechos humanos, aplicada al comportamiento que se debe adoptar en caso de conflicto armado; su finalidad es proteger al hombre contra las consecuencias de la guerra. Los elementos que encierra esta noción son, en términos generales, el sentido de ayuda, la protección a la persona y la finalidad de aliviar los sufrimientos de las víctimas de los conflictos armados.

El derecho humanitario surge y se desarrolla ligado estrechamente a una organización catalogada hoy en día por algunos tratadistas como sujeto de derecho internacional: la Cruz Roja Internacional. La historia del derecho humanitario se remonta a 1859, cuando el filántropo suizo Henri Dunant, después de ver con horror lo ocurrido en la batalla de Solferino, propuso adiestrar personal voluntario para auxiliar a los heridos y enfermos en tiempo de batalla. En 1864 el gobierno suizo convocó a una conferencia internacional sobre el tema, donde se firmó el convenio para mejorar la suerte que corren en campaña los militares heridos de los ejércitos; se dispuso que serían asistidos y socorridos todos los militares heridos y enfermos, fuera cual fuere el bando al que pertenecieran, y el personal y material sanitario serían respetados. Se adoptó por signo una cruz roja sobre fondo blanco. Durante los años siguientes se celebraron nuevas conferencias, donde se aplicó el marco de socorro a la guerra marítima y las categorías de combatientes y prisioneros de guerra.

La regulación jurídica internacional del derecho humanitario surgió a partir de los cuatro convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. El primer convenio se refiere a los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña, y el segundo, a los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar. Ellos disponen que no se podrá atentar contra su vida y que deberá prestárseles toda la asistencia médica que requiera su estado; además, consagran otras disposiciones tales como: los combatientes deberán ser atendidos como si fueran heridos propios, no se podrá incinerar o enterrar ningún cadáver sin ser antes identificado, todos los heridos, enfermos, náufragos y desaparecidos deberán ser buscados, y, finalmente, se distingue al personal sanitario y se le concede especial protección.

El tercer convenio, sobre el trato debido a los prisioneros de guerra, establece que todo combatiente capturado será prisionero de guerra y tendrá un tratamiento de igualdad, excepto que su estado de salud, sexo, edad, graduación y aptitudes justifiquen un trato privilegiado; se les conceden derechos como conservar los efectos y objetos personales, y conservar lo que sirva para alimentarse y vestirse; también se establecen las condiciones del cautiverio, liberación y repatriación una vez terminadas las hostilidades. Este convenio contiene un protocolo sobre el comportamiento de los combatientes y lo relativo a los métodos para hacer la guerra; se consagra la prohibición de matar, herir o capturar valiéndose de la perfidia, al igual que la prohibición del cuartel; además se prevé una protección a la población civil contra los efectos de las hostilidades, se prohíben tanto los ataques indiscriminados contra personas y bienes, como hacer padecer de hambre a la población civil del adversario.

El cuarto convenio de Ginebra de 1949 se refiere a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra, autoriza en favor de ellos acciones de socorro, y establece respeto especial para mujeres y niños, derechos a las garantías fundamentales, y la prohibición del saqueo y las destrucciones de propiedad. En caso de violación o incumplimiento, las personas podrán dirigirse a la potencia protectora para pedir la intervención del comité internacional de la Cruz Roja para que se tomen las medidas pertinentes.

Hay que destacar de manera especial el contenido del artículo 3, común a los cuatro convenios: «En caso de conflicto armado sin carácter internacional y que surja en el territorio de una de las altas partes contratantes, cada una de las partes contendientes tendrá la obligación de aplicar, por lo menos, las disposiciones siguientes: 1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluso los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán en toda circunstancia tratadas con humanidad, sin distinción alguna de carácter desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o las creencias, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo. A tal efecto, están y quedan prohibidos en cualquier tiempo y lugar, respecto a las personas arriba mencionadas: a) Los atentados a la vida y a la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, torturas y suplicios; b) La toma de rehenes; c) Los atentados a la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; d) Las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin juicio previo emitido por un tribunal regularmente constituido, provisto de las garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados. 2) Los heridos y enfermos serán recogidos y cuidados. Un organismo humanitario imparcial, tal como el comité internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las partes contendientes. Las partes contendientes se esforzarán, por otra parte, en poner en vigor por vía de acuerdos especiales la totalidad o parte de las demás disposiciones del presente convenio. La aplicación de las disposiciones precedentes no tendrá efecto sobre el estatuto jurídico de las partes contendientes».

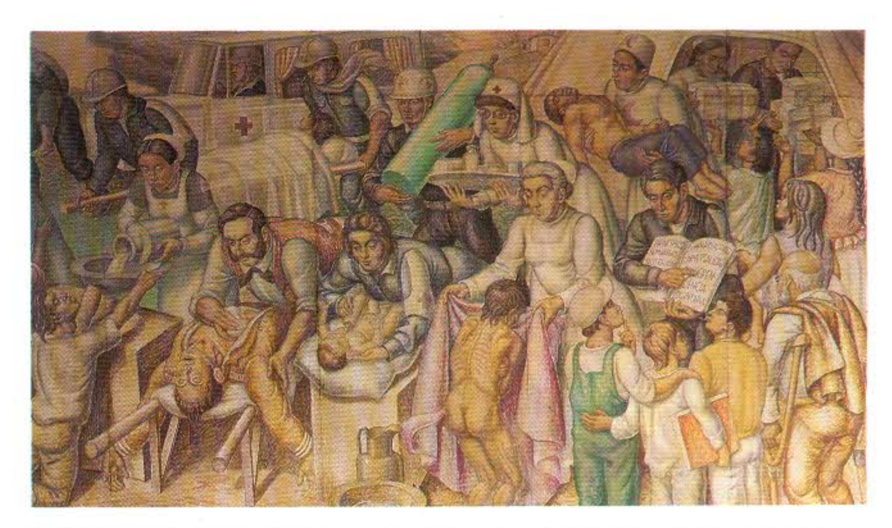
Estos convenios fueron aprobados en Colombia por la ley 5 de 1960, el instrumento de ratificación fue depositado ante el Consejo Federal Suizo en 1961, y entraron en vigor desde el 8 de mayo de 1962.

El 20 de junio de 1977 se suscribieron en Ginebra los protocolos I y II adicionales a los convenios de Gine-

bra de 1949, relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (protocolo I) y a la protección de víctimas sin carácter internacional (protocolo II). El protocolo I contiene disposiciones referentes a la protección de las personas civiles contra los efectos de las hostilidades, puesto que muchas veces la población civil resulta mezclada con el personal armado y es susceptible de consecuencias funestas. Se dispone también sobre el trato debido a las personas en poder de una parte del conflicto, se prohíben el asesinato, la tortura, los castigos corporales, las mutilaciones, los atentados contra la dignidad humana, la toma de rehenes, los castigos colectivos y la amenaza de cometer tales actos; también se protege al personal y a las unidades sanitarias civiles, a la misión médica y a los transportes sanitarios. En este protocolo se prevén normas para facilitar la búsqueda de desaparecidos, la identificación de los muertos y la protección y conservación de las sepulturas; y, finalmente, se amplían los conceptos de 1949 referentes a los métodos y medios de combate, a la limitación al uso de ciertas armas, a los prisioneros de guerra, la aplicación y difusión del derecho internacional humanitario y a las sanciones en caso de violación de ese derecho. El ámbito de aplicación del protocolo I se extiende a las luchas contra la dominación colonial, la ocupación extranjera y los regímenes racistas.

El protocolo II, relativo a los conflictos armados no internacionales, es un instrumento internacional que desarrolla el citado artículo 3. Es aplicable a los conflictos armados que se desarrollen en el territorio de una alta parte contratante, entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas. Su contenido es similar al del protocolo I respecto a la población civil, a la no discriminación y otras prohibiciones que vulneran las garantías fundamentales del ser humano en las guerras internas.

Los protocolos I y II adicionales a los convenios de Ginebra de 1949 han sido presentados a consideración del Congreso Nacional para su aprobación, pero ésta no ha sido dada aún. Esperamos que se comprenda la importancia de estos protocolos como instrumento de ayuda y medio de alivio para quienes son víctimas de la más cruel de las actividades: la guerra. Henri Dunant decía en 1862: «Puesto que las guerras no pueden siempre evitarse ¿no es urgente insistir para que se procure prevenirlas o, por lo menos, suavizar sus horrores?».



Detalle del mural de Luis Alberto Acuña para la sede de la Cruz Roja Colombiana, Bogotá, 1979-1980.

Extradición

A nivel multilateral, Colombia también ha suscrito tratados referentes a la extradición, tema que se regula a través de los siguientes instrumentos internacionales:

– Acuerdo Bolivariano sobre Extradición, firmado en Caracas el 18 de julio de 1911 y aprobado por la ley 26 de 1913. Los gobiernos de Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela convinieron entregarse mutuamente los individuos procesados o condenados por las autoridades judiciales de uno de los Estados, como autores, cómplices o encubridores de alguno o algunos de los delitos que enumera el acuerdo en el artículo 2 (24 numerales). Se establecen las condiciones y trámites para efectuar la extradición; como características especiales el tratado dispone que ésta se hará a través de solicitud por la vía diplomática, y que no se aplicará la pena de muerte a un reo, sino cuando ésta esté permitida en el país que lo entrega. El artículo 9, referente a la detención provisional del prófugo, fue objeto de acuerdos adicionales para su interpretación entre algunos de los países partes. Colombia los celebró con Bolivia el 21 de abril de 1928, con Venezuela el 6 de septiembre de 1928 y con Ecuador el 15 de noviembre de 1933.

– Convención sobre extradición, firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933, en la séptima conferencia internacional americana, aprobada en Colombia con la ley 74 de 1935. Esta convención fue firmada por las delegaciones de Honduras, Estados Unidos de América, El Salvador, República Dominicana, Haití, Argentina, Uruguay, Paraguay, México, Panamá, Guatemala, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Colombia, Chile, Perú y Cuba, con reservas por parte de Estados Unidos de América a los artículos 2, 3, 12, 15, 16 y 18, de El Salvador al artículo 18, y declaraciones de México y Ecuador. La convención prevé todo lo concerniente a la entrega del procesado, concesión de la extradición, petición y requisitos que se deben cumplir para que ésta se lleve a cabo. No deroga ni modifica los tratados bilaterales o colectivos que estuvieren en vigor entre los países signatarios, y en caso de que alguno de éstos deje de regir, entrará a aplicarse la convención. Al respecto es necesario mencionar que ésta fue una alternativa de aplicación propuesta cuando la ley aprobatoria del tratado de extradición entre Colombia y Estados Unidos de América de 1979 fue declarada inexequible por la Corte Suprema de Justicia.

– Convención Interamericana sobre Extradición, firmada en Caracas el 25 de febrero de 1981. Los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos pretenden con esta convención consolidar la cooperación

en materia jurídico-penal y luchar contra el delito en escala internacional. Hay disposiciones acerca de la jurisdicción para que proceda la extradición, los delitos que dan lugar a ella, su relación con el derecho de asilo, la nacionalidad del reclamado, la solicitud, detención, medidas cautelares, derechos y entrega de la persona reclamada, al igual que su custodia, tránsito y gastos.

Solución pacífica de controversias

En la misma fecha de suscripción de la Carta de la Organización de Estados Americanos, el 30 de abril de 1948, se firmó también en Bogotá el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá, donde los gobiernos representados en la IX Conferencia Internacional Americana se comprometen a resolver las controversias por medios pacíficos, absteniéndose de la amenaza, el uso de la fuerza u otro medio de coacción, y a recurrir en todo tiempo a procedimientos pacíficos regionales, antes de llevarlos al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El tratado establece los procedimientos de solución de controversias, buenos oficios y la mediación, lo mismo que el de la investigación, conciliación, procedimiento judicial y arbitraje, definiendo cada uno y dando las pautas para llevarlos a cabo. El artículo 50 trata sobre el cumplimiento de las decisiones: en el caso de que una parte deje de cumplir las obligaciones impuestas por un fallo, la parte o partes interesadas, antes de acudir al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, solicitará a la reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores que tome las medidas para la ejecución de la decisión judicial o arbitral.

Las opiniones consultivas que solicite un país a la Corte Internacional de Justicia sobre algún asunto jurídico se tramitarán a través del Consejo de la Organización de Estados Americanos, en petición a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se formularon reservas a este tratado por parte de Argentina, Bolivia, Ecuador, Estados Unidos de América, Paraguay, Perú y Nicaragua, lo que habrá de tenerse en cuenta para la aplicación del tratado a un caso particular.

En Colombia el tratado fue aprobado por la ley 37 de 1961, y el instrumento de ratificación se depositó el 6



Sello de correos conmemorativo del 70 aniversario de la Organización de los Estados Americanos (OEA), emisión de 1962.

de noviembre de 1968. El tratado entró en vigor general el 6 de mayo de 1949, al depositar Costa Rica su instrumento de ratificación.

El artículo 58 dispone que, a medida que este tratado entre en vigencia por las ratificaciones de los países contratantes, cesarán para ellos los efectos de los siguientes tratados, convenios y protocolos:

– Tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados americanos (1923).

– Convención general de conciliación interamericana (1929).

– Tratado general de arbitraje interamericano y protocolo adicional de arbitraje progresivo (1929).

– Protocolo adicional a la convención general de conciliación interamericana (1933).

– Tratado antibélico de no agresión y de conciliación (1933).

– Convención para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los tratados existentes entre los Estados americanos (1936).

– Tratado interamericano sobre buenos oficios y mediación (1936).

– Tratado relativo a la prevención de controversias (1936).

El artículo 59 señala: «Lo dispuesto en el artículo anterior no se aplicará a los procedimientos ya iniciados o pactados conforme a alguno de los referidos instrumentos internacionales». Así, a pesar de establecer mecanismos concretos de solución, el tratado goza de una flexibilidad para los asuntos donde hubo voluntad de solución.

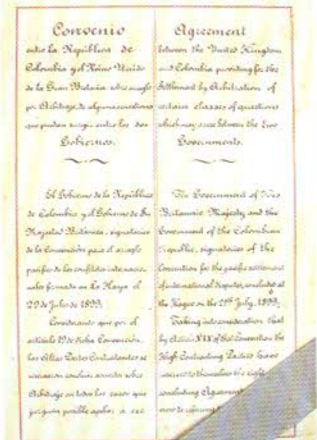
Asistencia recíproca

Después de finalizada la Gran Guerra nació el deseo de los países de protegerse a través del fortalecimiento de sus relaciones, y procurando mantener la paz y seguridad del continente firmaron en Río de Janeiro, el 2 de septiembre de 1947, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Las partes que suscribieron el tratado reiteraron su voluntad de permanecer unidas dentro de un sistema acorde con los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, procurando la solidaridad y cooperación interamericana.

A través de este tratado se constituyó implícitamente una comunidad regional americana, que consideraba que una adecuada organización jurídica era condición básica para lograr la paz y seguridad continentales; por consiguiente, los países debían empezar por reconocer y proteger los derechos y libertades de las personas que formaban los pueblos de la región. El artículo 4 establece sus límites así: comenzando en el polo norte, desde allí directamente hacia el sur hasta el punto 74° latitud norte, 10° longitud oeste, desde allí por una línea loxodrómica hasta el punto 47°30′ latitud norte, 50° longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 35° latitud norte, 60° longitud oeste; desde allí directamente al sur hasta un punto a 20° latitud norte; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 5° latitud norte, 24° longitud oeste; desde allí directamente al sur hasta el polo sur; desde allí directamente hacia el norte hasta un punto a 30° latitud sur, 90° longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto en el ecuador a 97° longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 15° latitud norte, 120° longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 50° latitud norte, 170° longitud este; desde allí directamente hacia el norte hasta un punto a 54° latitud norte; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 65° 30′ latitud norte, 168°58′5″ longitud oeste; desde allí directamente hacia el norte hasta el polo norte.

El tratado pretende condenar la guerra y obligar a los Estados americanos a no recurrir a la amenaza ni al

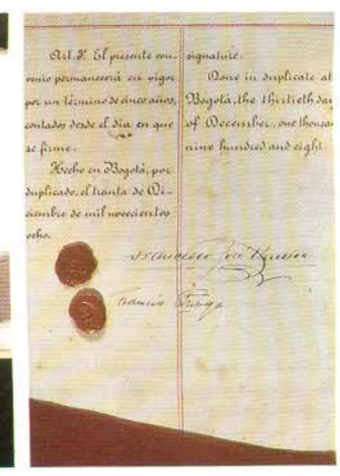




Convenio entre la República de Colombia y el Reino Unido de la Gran Bretaña sobre arreglo por Arbitraje de algunas cuestiones que puedan surgir entre los dos Gobiernos.

Agreement between the United Kingdom and Colombia providing for the Settlement by Arbitration of certain classes of questions which may arise between the two Governments.





El presente convenio permanecerá en vigor por un término de cinco años, contados desde el día en que se firme.

Hecho en Bogotá, por duplicado, el treinta de Diciembre de mil novecientos ocho.

signature.

Done in duplicate at Bogotá, the thirtieth day of December, one thousand nine hundred and eight.

Convenio colombo-británico como países signatarios de la Convención de La Haya, julio 14 de 1909. Firmas del rey Eduardo VII, de Francisco José Urrutia y de Francis William Stronge. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

uso de la fuerza, así como asumir el compromiso de someter cualquier controversia que surja entre las partes a los métodos de solución pacífica. Se prevén los posibles casos que darían lugar a la aplicación del tratado, así como los trámites y mecanismos con el propósito de mantener la paz y seguridad interamericanas; para ello habrá un órgano de consulta encargado de procurar soluciones a los problemas. El tratado hace mención a la unión panamericana, pero hay que recordar que para la fecha de la firma de éste no se había firmado aún la Carta de Organización de Estados Americanos.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fue aprobado por la ley 52 de 1947, y reportado el instrumento de ratificación el 3 de febrero de 1948, ante la Unión Panamericana. Entró en vigor el 3 de diciembre de 1948, al depositar Costa Rica su ratificación.

El 26 de julio de 1975, en San José de Costa Rica, se firmó el protocolo de reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, buscando actualizar lo que era el sistema americano y adoptando medidas para su reestructuración.

Derecho del mar

Hasta el presente siglo, la libertad en los mares era una constante ejercida por las potencias marítimas que manejaban el comercio internacional y tenían fácil acceso a los mercados mundiales. La importancia del mar adquirió mayor sentido cuando los Estados se dieron cuenta de los recursos animales, vegetales y minerales que posee el mar, que se constituye en una gran despensa para la humanidad y en la posibilidad de lograr un importante desarrollo científico, económico y social. Colombia ha tenido una activa participación en lo referente a la formación del derecho del mar, debido a la existencia de dos océanos sobre sus costas.

El primer intento de codificación del derecho del mar se llevó a cabo en 1930, en la conferencia de La Haya, que contó con la participación de 46 Estados. Allí se lograron acuerdos sobre varios puntos como la libre navegación, el paso inocente y la conveniencia para los países de la existencia de una zona contigua; se discutió sobre la anchura del mar territorial y se establecieron las primeras bases para el desarrollo de este derecho.

Después de este primer intento se celebró en Ginebra la primera conferencia de Naciones Unidas sobre derecho del mar, en 1958, donde se suscribieron cuatro convenios:

– La convención sobre el mar territorial y la zona contigua. Colombia no es parte de esta convención, aunque la suscribió el 28 de abril de 1958, haciendo una declaración en el sentido de que, según el artículo 98 de la Constitución colombiana, se necesitaba autorización del Senado de la República para el paso de tropas extranjeras a través del territorio, y por ende también se requería para el paso de buques de guerra extranjeros a través de las aguas territoriales colombianas. La convención entró en vigor el 10 de septiembre de 1964.

– La convención sobre la alta mar. Colombia tampoco es parte de esta convención, suscrita el 9 de abril de 1958 y vigente desde el 30 de septiembre de 1962.

– La convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar, sobre bases de cooperación internacional, que pretende una adecuada explotación de los recursos vivos en el mar, y concede a todos los Estados derecho para que sus nacionales se dediquen a la pesca en alta mar, tomando algunas medidas para conservar los recursos vivos y así obtener un mayor rendimiento y aumentar el abastecimiento de alimentos y de otros productos marinos. Estas medidas deben reunir condiciones como conocimientos sobre pesquería, el apoyo en dictámenes científicos y la no discriminación contra la pesca en general, en cuanto a los países ribereños se refiere.

La convención trata, además, sobre las diferencias que puedan surgir entre Estados, las cuales serán resueltas, a petición de cualquiera de las partes, por comisiones especiales compuestas de cinco miembros, salvo que las partes acuerden resolverlas según lo previsto en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas. Se detallan las funciones de la comisión, el procedimiento para los nombramientos y la obligatoriedad de las decisiones. La convención se firmó el 29 de abril de 1959, siendo Colombia parte en ella, aprobada por la ley 119 de 1961 y depositado el instrumento de ratificación el 3 de enero de 1963. Desde entonces está vigente.

– La convención sobre la plataforma continental establece que la expresión «plataforma continental designa: a) El

lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas, pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros o, más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dicha zona; b) el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de islas». El Estado ribereño ejerce su soberanía sobre la plataforma continental y podrá explorar y explotar los recursos naturales si lo desea; el artículo 4 establece una limitación en cuanto al tendido y la conservación de cables o tuberías submarinos.

El artículo 6 prevé lo relacionado con las formas de delimitación, en caso de no efectuarse por los países interesados. En el momento de la firma de esta convención, que se llevó a cabo el 29 de abril de 1958, se hizo una declaración por parte de la República Federal de Alemania con respecto al artículo 5. El gobierno iraní hizo reservas a los artículos 4 y 6.

Colombia es parte de esta convención, aprobada por la ley 9 de 1961, y depositado su instrumento de ratificación el 8 de enero de 1962. La convención entró en vigor general el 10 de junio de 1964.

Entre 1973 y 1982 se preparó lo que iba a ser la convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar o convención de Montego Bay, firmada por 117 Estados, que consta de 311 artículos y 9 anexos que resumen los temas de derecho del mar contemporáneo, puesto que era necesario actualizar lo dispuesto en las convenciones de 1958 y buscar acrecentar un nuevo orden económico relacionado con los recursos marinos. La convención consta de 17 partes, a saber: la primera parte establece la terminología empleada y su alcance para los efectos de la convención. Desde la parte segunda hasta la décima se hace una presentación de los diferentes temas de derecho del mar: mar territorial y zona contigua (régimen jurídico, límites del mar territorial, paso inocente por el mar territorial y lo que tiene que ver con la zona contigua); estrechos utilizados para la navegación internacional; Estados archipielágicos; zona económica exclusiva; plataforma continental; alta mar; régimen de las islas; mares cerrados o semicerrados; derecho de acceso al mar y desde el mar de los Estados sin litoral y libertad de tránsito. Las partes 11 a 14 se refieren a la zona de los fondos marinos y submarinos; protección y preservación del medio marino (cooperación mundial y regional, asistencia técnica); investigación científica, marina y desarrollo y transmisión de la tecnología marina. A continuación la convención establece lo relacionado con la solución de controversias: la obligación de resolverlas por medios pacíficos, preferentemente elegidos por las partes; el procedimiento aplicable cuando las partes no hayan resuelto la controversia; los mecanismos para tal fin, como la conciliación y el intercambio de opiniones, y la elección de los medios para solucionar la controversia relativa a la interpretación o aplicación de la convención, que son: a) Tribunal internacional del derecho del mar, b) Corte internacional de justicia, c) Tribunal arbitral, d) Tribunal arbitral especial.

Además, contiene disposiciones sobre competencia, expertos, medidas provisionales, liberación de buques y sus tripulaciones, derecho aplicable, agotamiento de los recursos internos, fuerza obligatoria de las decisiones.

Finalmente, las dos últimas partes tratan sobre las disposiciones generales y finales de la convención. Los nueve anexos se refieren a: I. Especies altamente migratorias; II. Comisión de límites de la plataforma continental; III. Disposiciones sobre la exploración y explotación; IV. Estatuto de la empresa; V. Conciliación; VI. Estatuto del Tribunal internacional del derecho del mar; VII. Arbitraje; VIII. Arbitraje especial; IX. Participación de organizaciones internacionales. Las disposiciones de esta convención han sido aceptadas por la mayor parte de los Estados, sólo falta la entrada en vigor general.

Derecho aéreo y espacial

Desde el siglo XVIII se empezó a regular jurídicamente la actividad del hombre en el espacio aéreo, con normas propias en algunos países. Con la evolución de la ciencia aeronáutica, los Estados notaron con preocupación que no existían principios que lo regularan a nivel internacional; fue después de la primera guerra mundial, en la conferencia de París en 1919, cuando se comenzó a legislar sobre la jurisdicción del espacio aéreo.

El derecho aéreo ha tomado en cuenta varios factores para emitir su normatividad, entre ellos podemos mencionar la vinculación de esta actividad con el uso de aeronaves y la tecnología propia de la aeronáutica; la facilidad y rapidez en el desplazamiento, lo que supone una conexión entre ciudades en menos tiempo; la autonomía que debe existir en la legislación aeronáutica frente a otras ramas, y su adecuación al orden internacional

La confirmación de la existencia de una soberanía sobre el espacio aéreo, en 1919, dio las bases para que en 1929 se suscribiera la convención para la unificación de algunas normas relativas al transporte aéreo internacional, en Varsovia. Colombia la aprobó con la ley 95 de 1965 y entró en vigor para nosotros desde el 13 de noviembre de 1966. Un protocolo que modificaba este convenio fue suscrito en La Haya, el 29 de septiembre de 1955; y el 18 de septiembre de 1961 fue firmado en Guadalajara el convenio complementario del convenio de Varsovia, para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional realizado por quien no sea el transportista contractual.

En Chicago, el 7 de diciembre de 1944, se suscribió el convenio de aviación civil internacional, aprobado por Colombia en la ley 12 de 1947, y en vigor desde el 30 de noviembre de 1947. Colombia también es parte del convenio para la represión y apoderamiento ilícito de aeronaves suscrito en La Haya en 1970, y del convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad en la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971.

Respecto al derecho espacial anteriormente se sostenía que existía una ilimitada soberanía de cada Estado sobre el espacio aéreo que cubría todo su territorio, pero debido a los lanzamientos de satélites y naves espaciales cambió implícitamente la tendencia, pues los Estados que no se hallaban involucrados en las conquistas espaciales nunca protestaron por tales actividades. A partir de 1959, con el tratado sobre la Antártida y, posteriormente, con el tratado de Moscú en 1963 y las resoluciones emitidas por las Naciones Unidas (1721-XVI y 1962-XVIII de 1963), se configuró el antecedente que daría lugar a la suscripción del tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, abierto a la firma de los Estados en Washing-



Alberto Lleras Camargo, ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, firma la Carta de la Organización de Naciones Unidas al clausurarse la Conferencia de San Francisco, julio de 1945.

ton, Londres y Moscú el 27 de enero de 1967.

Los principios básicos del tratado se pueden resumir así: 1) la exploración y utilización del espacio ultraterrestre debe ser en provecho de toda la humanidad; 2) el espacio ultraterrestre y los cuerpos celestes pueden ser utilizados por los Estados libremente, pero no habrá apropiación nacional; 3) la aplicación del derecho internacional al espacio ultraterrestre; 4) habrá una cooperación internacional y se deberán tener en cuenta los intereses de los Estados en una actividad espacial; 5) existirá control y registro de los objetos y del personal que vaya en ellos; y 6) la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados por un objeto espacial, sin tener en cuenta la culpabilidad sobre la limitación del espacio ultraterrestre.

En lo que se refiere a la órbita geoestacionaria dentro del derecho espacial, en 1974 Colombia y otros países ecuatoriales reclamaron la soberanía, argumentando que era una proyección de su territorio sobre la cual tenían unos derechos preferenciales por tratarse de un recurso natural (resoluciones 1803-XVIII y 3016-XVII de las Naciones Unidas sobre la soberanía de los Estados en sus recursos naturales). Sin embargo, posteriormente, en el proyecto de principios para regular la órbita geoestacionaria presentado por Colombia, Ecuador, Indonesia y Kenya, en la subcomisión de asuntos jurídicos de la comisión para el uso del espacio ultraterrestre de 1984, no se hace mención de la soberanía, se dice que no se reclaman derechos para ser ejercidos egoístamente por los países ecuatoriales, sino para compartir con los países en desarrollo, siempre y cuando exista un régimen jurídico que permita el acceso equitativo a todos los países.

Organizaciones internacionales

Las organizaciones internacionales son de enorme importancia para el derecho internacional, puesto que se han convertido en mecanismos efectivos para la búsqueda de soluciones a los problemas que aquejan a los países y a la comunidad que representan; tal es el caso de la Organización de Naciones Unidas, en el ámbito mundial, y la Organización de Estados Americanos, en el ámbito regional, al igual que otras como la Comunidad Europea o, a nivel subregional, el Pacto Andino, dentro de las más conocidas por los colombianos. La creación de los organismos internacionales y la ejecución de los programas que adelantan se ha multiplicado y diversificado en las últimas décadas. Existen organismos dedicados a la salud, a la infancia, al trabajo, a las comunicaciones, a la protección de derechos, que se han especializado en su área logrando destacados éxitos.

A nivel mundial la idea de las organizaciones internacionales tiene origen en la época antigua, y desde entonces sus objetivos han sido la búsqueda de la cooperación internacional y la prevención de los conflictos, para de esta manera lograr el beneficio de quienes forman parte de la organización. Pero es especialmente en el siglo



Primera Conferencia de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, fundadora de la FAO, reunida en Hot Springs, Virginia, mayo 18 de 1943. Foto Usis.

XX cuando las organizaciones se empiezan a crear a nivel mundial, se multiplican y se especializan en diversos campos del derecho internacional para lograr que los asociados a cada una de ellas gocen de mayores ventajas y participen de las decisiones que allí se toman. Colombia no se ha quedado al margen de este movimiento y hoy en día hace parte o tiene relaciones establecidas con numerosos organismos internacionales, además de ser el promotor de conferencias internacionales sobre temas específicos y de impulsar la creación y mantenimiento de organizaciones como el Grupo de Contadora para el logro de la paz en Centroamérica.

Entendemos por organizaciones internacionales tanto los organismos internacionales como tales, es decir como sujetos de derecho internacional, como aquellas agrupaciones de países que persiguen objetivos determinados en pro de la humanidad o de sus miembros, sin tener acuerdo constitutivo, lo que daría una categoría diferente en el plano internacional, pues sus pretensiones se discuten durante reuniones de las partes y sus objetivos se planean sin tener un marco institucional.

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

El antecedente inmediato de esta organización fue la Sociedad de las Naciones, que surgió a raíz de la terminación de la primera guerra mundial en 1919. Colombia adhirió al pacto con una reserva, en el sentido de que la Constitución de la República confería autorización al Congreso para permitir el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional.

La finalidad de la Sociedad de las Naciones era sustituir la rivalidad de los países por una cooperación internacional, y el establecimiento de una doctrina según la cual la agresión armada es un crimen contra la humanidad, además de otras disposiciones referentes a la composición de la sociedad, órganos, asamblea, el consejo, secretaría, sede e inmunidades, garantías territoriales y de independencia, procedimientos en caso de diferencias, tratados internacionales, compromisos, mandatos, administración y oficinas internacionales. La Sociedad de las Naciones terminó de hecho con la iniciación de la segunda guerra mundial en 1939.

La Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945, fue el final de una serie de negociaciones entre varios países que estaban de acuerdo en la necesidad de establecer una nueva organización internacional, basada en la igualdad y el deseo de la paz. Colombia aprobó la Carta con la ley 13 de 1945 y depositó su instrumento de ratificación el 5 de noviembre de 1945, siendo considerado como miembro original de las Naciones Unidas.

Los fines de la Carta de las Naciones Unidas son: reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, y en la igualdad de derechos entre los seres y entre los Estados; mantener la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes de derecho internacional; y promover el progreso social en todas sus formas.

En sus 111 artículos, reunidos en 19 capítulos, la Carta de las Naciones Unidas establece las diferentes disposiciones que regulan todo lo relacionado con miembros, órganos (Asamblea General, Consejo de Seguridad) arreglo pacífico de controversias, acciones en caso de amenazas a la paz acuerdos regionales, cooperación internacional económica y social, Consejo Económico y Social, declaración sobre territorios no autónomos, régimen internacional de administración fiduciaria, Consejo de Administración Fiduciaria, Corte Internacional de Justicia, secretaría; finalmente, dedica cuatro capítulos a las disposiciones varias: acuerdos transitorios sobre seguridad, reformas, ratificación y firma.

La labor de las Naciones Unidas ha sido destacada y su participación en algunos conflictos internacionales ha tenido relativo éxito; se le critica en aspectos relacionados como la toma de decisiones del Consejo de Seguridad y la efectividad de sus resoluciones, pero lo importante es que existe un organismo a nivel mundial encargado de velar por la paz y seguridad, pretendiendo en todo tiempo y lugar, de manera propia o a través de sus agencias especializadas, lograr la cooperación internacional en todos los campos.

No Alineados

Como consecuencia del llamado neocolonialismo, las desigualdades eco-





Carlos Lozano y Lozano con el general George Marshall (Estados Unidos) y con Rómulo Betancourt (Venezuela) durante la IX Conferencia Interamericana reunida en Bogotá, abril de 1948.

nómicas volvieron a incrementarse en el mundo, lo que exigió la reestructuración de las relaciones entre los países industrializados y las naciones pobres. La idea del movimiento de los No Alineados surgió apoyada por los países de reciente independencia, que rechazaban alinearse con alguno de los bloques aparecidos luego de la segunda guerra mundial.

Los No Alineados nacieron realmente en 1961 en Belgrado, donde asistieron representantes de 29 naciones, y otros más en calidad de observadores. Los principios que orientaron el movimiento fueron: antiimperialismo, rechazo a la política de bloques, anticolonialismo y coexistencia pacífica. Sólo hasta 1970 el grupo se empezó a preocupar por las exigencias económicas de los países, y al final de esa década, la rivalidad en el liderazgo del grupo y el desacuerdo entre sus miembros llevó a una crisis que duró hasta la conferencia de Nueva Delhi, en 1983, donde, precisamente, Colombia fue acogida como nuevo miembro. Para Colombia esto significó, de cierta forma, un cambio en la política exterior y tuvo implicaciones ideológicas profundas, pues constituía una nueva visión de las relaciones internacionales, demostrando que se podían tomar posiciones independientes a nivel mundial.

A partir de ese momento se comenzaron a debatir nuevos temas dentro de los No Alineados: el desarme, el *apartheid*, el endeudamiento de América Latina, el caso de Namibia; y se buscó dejar un mensaje de paz, de independencia y de coexistencia pacífica.

Colombia busca aprovechar su posición dentro del grupo de los No Alineados para obtener un mejor mercado cafetero, lo mismo que para incrementar las relaciones políticas y comerciales. La participación de Colombia ha sido muy activa, lo que servirá para lograr sus intereses.

En Colombia existen tendencias a favor y en contra del ingreso a los No Alineados; algunos señalan que la incorporación al movimiento estuvo motivada por el proceso interno de paz que se llevaba a cabo; otros opinan que se buscaba una mayor participación a nivel internacional, o tal vez un acercamiento a los países latinoamericanos, necesario para esa época. Además, ese período coincidía con una crisis financiera internacional, para lo cual Colombia buscaría, al pertenecer al movimiento, dar con soluciones.

Hay que recordar que los No Alineados no son un organismo internacional como tal, sino un movimiento compuesto por países que buscan lograr unos objetivos determinados.

Comunidad Europea

La Comunidad Europea representa actualmente una gran atracción comercial a nivel mundial, tiene relaciones con varios países, con los que establece desde políticas comerciales comunes hasta políticas de cooperación para el desarrollo. Fue creada en 1957, con la firma del tratado de Roma entre Bélgica, República Federal Alemana, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos; en 1973 se incorporaron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, posteriormente Grecia, y por último, España y Portugal. La Comunidad Europea realiza las siguientes actividades: supresión de los aranceles aduaneros entre los Estados miembros; creación de una política comercial común con terceros países; creación de políticas comunes sectoriales (agrícola, transporte); supresión de obstáculos para la circulación de personas, servicios y capitales dentro de la Comunidad; promoción del desarrollo social; y aproximación de las legislaciones nacionales.

Respecto a su estructura, la Comunidad está compuesta básicamente por cuatro instituciones: el Consejo, formado por voceros de los países miembros, que determina las políticas a seguir; la Comisión, integrada por los representantes de cada gobierno, uno de los cuales es nombrado presidente, y que se divide en comités especializados; el Parlamento Europeo, conformado por miembros elegidos directamente en cada país, que es además un órgano asesor; y la Corte de Justicia, que es la autoridad para casos relativos a la aplicación de los tratados de la Comunidad.

En los últimos años, la Comunidad Europea se ha convertido en socio principal de los países del Tercer Mundo, no sólo en términos de comercio, sino también de inversiones, transferencia de tecnología, ayuda técnica, financiera y, algunas veces, de aporte de mano de obra especializada. Colombia ha establecido sus vínculos y negociaciones con la Comunidad Europea como país en desarrollo, y así ha logrado cooperación en diferentes áreas, como se refleja en los convenios suscritos directamente o con los países miembros. Además, hay que destacar que Colombia dirige actualmente en un gran porcentaje sus exportaciones hacia la Comunidad Europea, donde goza de diversas políticas favorables a la cooperación que, junto al proceso de apertura económica, arrojará seguramente muy buenos resultados.

Organización de Estados Americanos (OEA)

Después de la firma de la Carta de las Naciones Unidas, en 1945, los países americanos decidieron reunirse en Bogotá el 30 de abril de 1948, buscando consolidar en el continente, dentro del marco de la democracia, un régimen de libertad, respeto, apoyo y justicia, fundados en la defensa de los derechos humanos y conscientes de que para lograr una intensa cooperación continental tendrían que plasmar un convenio que agrupara a todos los países. Así, basándose en la paz y seguridad dentro de las Naciones Unidas, constituyeron la Organización de Estados Americanos como un organismo regional. La Carta, suscrita por los Estados representados en la novena conferencia internacional americana, fue aprobada por Colombia con ley 1 de 1951 y entró en vigor el 13 de diciembre de 1951.

La Carta de la Organización de Estados Americanos consta de tres partes: en la primera se recoge todo lo referente a la naturaleza y propósitos, los principios, miembros, derechos y deberes de los Estados, solución pacífica de controversias, seguridad colectiva, normas económicas, sociales y culturales; la segunda parte hace referencia a los órganos que componen la Organización (el artículo 51 los enumera: la Asamblea General, la reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores, los consejos, el Comité Jurídico Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Secretaría General, las conferencias y organismos especializados); la tercera parte se relaciona con las disposiciones varias, ratificación y vigencia.

Al ratificar la Carta, países como Guatemala, Perú y Estados Unidos hicieron reservas que fueron aceptadas por los demás Estados. A partir de entonces se han efectuado las siguientes reformas a la Carta: reforma del 17 de diciembre de 1963, en Nueva York, aprobada por la ley 85 de 1965 y en vigor general desde agosto 31 de 1965; el 27 de febrero de 1967 se firmó el Protocolo de Buenos Aires, aprobado por la ley 15 de 1969, que entraría en vigor el 27 de febrero de 1970; al respecto Ecuador, Panamá y Argentina hicieron declaraciones al momento de firmar, porque no estaban de acuerdo íntegramente con las disposiciones contenidas. Posteriormente, el 5 de diciembre de 1985, se realizó otra reforma sustancial a la Carta, en Cartagena de Indias, firmándose otro protocolo de reformas que fue aprobado por la ley 77 de 1986 y depositado el instrumento de ratificación ante la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, el 12 de marzo de 1987, entrando en vigor general el 16 de noviembre de 1988; allí se reformaron aspectos considerados como fundamentales en el marco de la organización, como el fortalecimiento de la democracia representativa en el continente, la precisión conceptual en cuanto a la democracia y el pluralismo, el propósito de limitar los armamentos convencionales en los países partes, la modificación de la Carta en cuanto a la apertura de la Organización de Estados Americanos a los países caribeños, el proceso de desarrollo integral de América Latina, la solución pacífica de controversias, la ampliación de las facultades del secretario de la Organización y algunas reformas de carácter institucional.

Pacto Andino

En 1960 fue firmado en Montevideo el tratado constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), por los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, que se convir-



Sello de correos conmemorativo de la Declaración de Bogotá, de agosto 16 de 1966, firmada por mandatarios del Pacto Andino.

tió en el primer intento multinacional para lograr una integración de los países del área. Esta asociación tenía como propósitos establecer una zona de libre comercio y eliminar los derechos aduaneros y todo lo que pudiera entorpecer el libre tránsito de mercancías entre los países miembros. Como experimento en el marco teórico, la Asociación fue buena, sin embargo, en la práctica fracasó debido a los mecanismos establecidos y, además, porque el comercio no era la única solución a los problemas económicos de la región.

Entonces surgió el Grupo Andino, que a través del acuerdo de integración subregional suscrito en 1969 por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, plantea un modelo de desarrollo con el elemento de la industrialización y basado en la integración, no sólo económica y comercial, sino también política y cultural. Venezuela se adhirió en 1973 y Chile se retiró en 1978.

Desde la firma del acuerdo, Colombia ha impulsado políticas tendientes a implementar el proceso de integración; promovió la creación del Tribunal Andino de Justicia, en 1979, que se constituyó en un paso importante para que los países partes aceptaran el principio de la aplicación directa de las decisiones de la comisión. Al lado del tribunal se crearon otras dos instituciones para consolidar el acuerdo: el Consejo Andino y el Parlamento Andino, también en 1979, que han venido colaborando con los órganos del acuerdo para el desarrollo de las políticas a seguir.

Colombia ha participado activamente en el comercio andino, demostrando su actividad en el intercambio que ha tenido con los países del área desde 1981. Dentro del marco de la integración se han firmado convenios como el Convenio Andrés Bello, sobre educación, cultura y ciencia, en 1970; el Simón Rodríguez, sobre trabajo, en 1973; el Hipólito Unanue, en el campo de la salud, en 1971. El 30 de octubre de 1976 se firmó el Protocolo de Lima, adicional al Acuerdo de Cartagena, aprobado por la ley 42 de 1978 y en vigor general desde el 25 de abril de 1979.

En los últimos años se ha tratado de lograr una mejor armonía en el manejo de las relaciones dentro del grupo y fomentar una política general que debe asumir cada país para hacer efectivo el acuerdo y conseguir así una adecuada apertura del bloque



Firma de la Declaración de Bogotá para la creación del Pacto Andino, por los presidentes Raúl Leoni (Venezuela), Eduardo Frei (Chile) y Carlos Lleras (Colombia) y por Galo Plaza Lasso y Fernando Schwalb López, representantes de Ecuador y Perú. Agosto 16 de 1966.

frente a otros organismos regionales en el campo internacional.

El 12 de agosto de 1980 se firmó en Montevideo el tratado constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), actualmente vigente, que derogó el tratado de 1960 y buscó mejorar y corregir los proyectos de integración allí contemplados.

Otros tratados suscritos por Colombia en relación con estos temas son:

– Convenio constitutivo de la Corporación Andina de Fomento. Bogotá, febrero 7 de 1968, aprobado por la ley 103 de 1968 y en vigor para Colombia desde enero 30 de 1970.

– Convenio que establece la Organización Latinoamericana de Energía. Lima, noviembre 2 de 1973, aprobado por la ley 6 de 1976 y en vigor para Colombia desde marzo 6 de 1976.

– Convenio constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano. Panamá, octubre 17 de 1975, aprobado por la ley 15 de 1979 y en vigor para Colombia desde junio 18 de 1979.

– Acuerdo para el establecimiento del Fondo Andino de Reservas. Caracas, noviembre 12 de 1976, aprobado por la ley 29 de 1977 y en vigor para Colombia desde junio 8 de 1978.

– Convenio marco de cooperación entre el Grupo Andino y la República Argentina. Caracas, julio 25 de 1983, en vigor general desde julio 25 de 1983.

– Protocolo relativo a la cooperación comercial y económica entre el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Cartagena, diciembre 17 de 1983, aprobado por la ley 127 de 1985 y en vigor desde 1986.

– Acuerdo de cooperación entre el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros: Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela y la Comunidad Económica Europea. Cartagena, diciembre 17 de 1983, aprobado por la ley 34 de 1985.

Grupo de Contadora

Debido a la crisis centroamericana, originada por diferentes causas, especialmente políticas, nació en 1983 el Grupo de Contadora, que se constituyó en una ilusión de paz para el área centroamericana. El grupo estaba formado por representantes de países que conocían el conflicto y cuyo único interés era poder lograr su propósito: Colombia, México, Panamá y Venezuela; posteriormente se unieron Perú, Brasil, Argentina y Uruguay, a los que se llamó grupo de apoyo.

Entre los objetivos del Acta de Contadora se pueden destacar los siguientes: 1) basarse para el logro de sus fines en los principios de derecho internacional contemplados en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos; 2) la búsqueda de una democracia política, económica y social en los países de la zona y una reactivación del comercio regional; 3) concientizar a las partes sobre la necesidad de reducir el material de guerra, prevenir el uso del territorio para actos terroristas y



Sello de correos conmemorativo del Grupo de Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela), diseño de Jairo Romero V., 1984.

eliminar las bases militares extranjeras; 4) garantizar los derechos humanos y propugnar por la reconciliación nacional.

El primer logro del Acta de Contadora fue evitar un conflicto mayor; en segundo lugar, logró reunir a todos los países centroamericanos y persuadirlos para que dialogaran acerca de sus diferencias. Colombia es considerada como el país gestor de ese proceso de paz.

Infortunadamente, después de varios intentos y reuniones para lograr acuerdos, el Grupo de Contadora no alcanzó a cristalizar todos sus objetivos, por lo que tuvo que dar paso a nuevas propuestas que se constituirían en la base del acuerdo para la tan deseada paz centroamericana. Esto sucedió a partir de 1986, y actualmente esos esfuerzos se han convertido en realidad a través de los acuerdos firmados para lograr la convivencia pacífica de los países de la región.


Declaración de Bogotá
Histórico Acuerdo de Colombia, Venezuela, Chile, Perú y Ecuador
(VEANSE BASES DEL DOCUMENTO EN LA PAGINA 20)
EL TIEMPO
Apoteósica Manifestación
Entusiasmado, el Pueblo Respalda la Integración Continental
(VEANSE DISCURSOS DE LOS PRESIDENTES EN PAGINAS 21, 22 Y 23)
CENTRO CIVICO
de cada sector del país
BANCO DEL COMERCIO
Señores TAXISTAS:
IMPORTANTE EMPRESA COMERCIAL
AUTOMOVIL CHEVROLET NUEVO, BEL-AIR 66, ROJO VENDESE
Profesionales
Universidad Nacional de Colombia

Primera plana de "El Tiempo", agosto 17 de 1966, con la Declaración de Bogotá y respaldo popular a la integración de los países andinos.

Grupo de los 8

En el mes de noviembre de 1987 se reunieron en México ocho presidentes latinoamericanos, representantes de los países que hacían parte de Contadora y los del grupo de apoyo, para examinar los aspectos políticos y económicos que estaban enfrentando. Se analizaron problemas comunes como el de la deuda externa, el manejo de sus economías, la autonomía tecnológica, sus identidades y otros más de carácter internacional.

Desde el mes de febrero de 1988 Panamá comenzó a tener inconvenientes para seguir siendo parte del grupo, hasta el punto de que en una reunión celebrada con posterioridad se propuso que fuera reemplazada por Ecuador; además, se habían presentado varias solicitudes a la Organización de Estados Americanos para la investigación de la violación de los derechos humanos en Panamá durante el régimen del general Manuel Antonio Noriega.

En 1989 se volvió a reunir el Grupo de los 8 para buscar soluciones a los retos comunes, en especial a la deuda externa. En esta oportunidad los países miembros consideraron que este problema había tomado visos políticos y amenazaba con aumentar el empobrecimiento y la dependencia existentes, por eso se necesitaba buscar nuevos recursos por medio de créditos e incrementar las exportaciones intrarregionales, esenciales para generar recursos que debían aplicarse al crecimiento interno; además, el servicio de la deuda debía ajustarse a la capacidad de pago de cada país.

También se trataron temas como el narcotráfico y se solicitó a los países industrializados asumir en conjunto la responsabilidad de la lucha contra el tráfico de estupefacientes y una estrecha cooperación entre los países del grupo para dar soluciones a este problema. De igual manera se tomaron decisiones y se hicieron recomendaciones referentes a la preservación ecológica en la región y a la importancia del fenómeno ambiental para el derecho internacional. Hasta 1990 el grupo tuvo importancia en los asuntos que preocupaban a los países partes, destacándose en el ámbito americano e internacional; sin embargo, la falta de integración y de voluntad en la ejecución de los planes ha llevado a este grupo subregional a decrecer en sus intentos para aliviar los problemas planteados en la época de su formación.

Grupo de los 3

Conformado por México, Venezuela y Colombia, el Grupo de los 3 ha mantenido firmes las ideas de cooperación en diferentes áreas. Los países miembros han acordado planes a corto y mediano plazos que, indudablemente, alcanzarán ventajas significativas para cada uno de ellos. En lo relativo al comercio, los objetivos se lograrán a través de normas en materia de aranceles, lo que facilitará llevar a cabo las transacciones; igual sucede con el intercambio de servicios, tecnología y apoyo económico.

Bibliografía

CAICEDO PERDOMO, JOSÉ JOAQUÍN Y JORGE GARZÓN DÍAZ. *Derecho internacional público*. Bogotá, Editorial Margabby, 1991.

CAVELIER, GERMÁN. *Los tratados de Colombia*, 4 Vols. Bogotá, Editorial Kelly, 1982.

EASTMAN, JORGE MARIO. *El Pacto Andino ayer, hoy*. Memoria Ministerio de Gobierno. Bogotá, 1982.

GARCÍA, ANDELFO. *La OEA, un paso adelante y otro atrás*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986.

GARCÍA SAMUDIO, NICOLÁS (Comp). *Tratados y convenios de Colombia, 1938-1948*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1950.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, EDUARDO. *El derecho internacional contemporáneo*. Madrid, Tecnos, 1980.

LACHS, MANFRED. *El derecho del espacio ultraterrestre*. México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

RAMÍREZ OCAMPO, AUGUSTO. *Integración, la diplomacia de la verdad*. Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1986.

RAMÍREZ OCAMPO, AUGUSTO. *Nueva OEA*. Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1986.

SILVA LUJÁN, GABRIEL. *Política exterior ¿continuidad o ruptura?* Bogotá, Fondo CEREC, 1985.

Servicio exterior colombiano

César Augusto Castillo Dussán

SERVICIO DIPLOMÁTICO

La política exterior, como el conjunto de acciones que un Estado desarrolla en la búsqueda de determinados objetivos más allá de sus fronteras, y la diplomacia, como el principal instrumento de un Estado para entablar relaciones internacionales con otros sujetos de derecho internacional, materializan su labor estableciendo en el exterior entes encargados de tal fin.

La convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, suscrita en esa ciudad el 18 de abril de 1961, aprobada por Colombia a través de la ley 6 de 1972, depositado su instrumento de ratificación el 5 de abril de 1973 y vigente un mes después de esta fecha, busca garantizar el eficaz desempeño de las funciones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados, y en su afán de contribuir al establecimiento de relaciones amistosas entre las naciones, establece parámetros para que los Estados se identifiquen en cuanto a las funciones de las misiones diplomáticas. Entendiendo como Estado acreditante a aquel que envía a sus representantes, y como Estado receptor a aquel que los recibe en su territorio, estas funciones consisten, principalmente, en:

a) Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor.

b) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante, al igual que el interés de sus nacionales, ya sean personas naturales o jurídicas.

c) Llevar a cabo las negociaciones que se le encarguen ante el Estado receptor.

d) Informar al gobierno respectivo sobre todos aquellos acontecimientos ocurridos en el Estado receptor que puedan interesar al Estado acreditante.

e) Trabajar por el buen logro de las relaciones económicas, culturales y científicas entre los dos Estados.

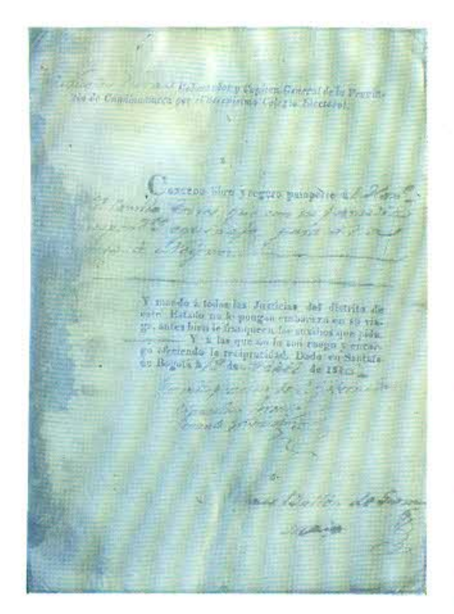
Establecimiento de relaciones diplomáticas

El establecimiento y envío de misiones diplomáticas entre los Estados se efectúa por mutuo consentimiento, no obstante el cumplimiento de ciertas disposiciones, tales como que el Estado acreditante deberá obtener el asentimiento del Estado receptor en cuanto a la persona que se proponga acreditar como jefe de misión, y si éste se negare a aceptarlo, no está obligado a expresar sus motivos. De igual manera, el Estado acreditante no podrá establecer oficinas que formen parte de la misión en localidades distintas del lugar donde se radique la propia misión, sin el consentimiento previo y expreso del Estado receptor.

El jefe de misión asume sus funciones en el Estado receptor desde el momento en que presenta sus cartas credenciales o ejecuta la práctica acostumbrada en el Estado receptor para estos casos. Con respecto a los jefes de misión, la convención sobre rela-



José Joaquín Casas con el uniforme de embajador de Colombia. Oleo de A. Castellanos, Madrid. Ministerio de Relaciones Exteriores, Palacio de San Carlos, Bogotá.



Pasaporte concedido a Camilo Torres por el gobernador de Cundinamarca José Nicolás Rivas, abril 1 de 1816. Casa Museo 20 de Julio, Bogotá.

ciones diplomáticas hace la siguiente clasificación:

a) Embajadores o nuncios, acreditados ante los jefes de Estado; otros jefes de misión de rango equivalente;

b) Enviados, ministros o internuncios, acreditados ante los jefes del Estado; y

c) Encargados de negocios, acreditados ante los ministros de Relaciones Exteriores.

Facilidades, privilegios e inmunidades

Los Estados receptores brindarán la colaboración necesaria para el desempeño de las actividades de las misiones diplomáticas. Entre las facilidades y privilegios concedidos podemos mencionar:

a) Las misiones diplomáticas y su jefe tienen derecho a colocar la bandera y el escudo del Estado en los locales de la misión, incluyendo la residencia del jefe de la misión y en sus medios de transporte.

b) El Estado receptor colaborará para la instalación en su territorio de las respectivas misiones, e incluso ayudará a obtener alojamiento para sus miembros.

c) Los locales de la misión serán inviolables y el Estado receptor adoptará las medidas adecuadas para protegerlos de cualquier daño. No podrán ser objeto de registro, requisa, embargo o medida de ejecución.

d) Existirá para el Estado acreditante y el jefe de misión una exención en cuanto a impuestos y gravámenes sobre locales de la misión de que sean propietarios o inquilinos, salvo aquellos que constituyan pago de servicios particulares prestados.

e) Los documentos, al igual que los archivos de la misión, serán inviolables dondequiera que se hallen.

f) Habrá libertad de movilización y tránsito por el territorio del Estado receptor para los miembros de la misión, salvo en aquellos sitios que por seguridad nacional no sea posible.

g) Se permitirá y protegerá la libre comunicación de la misión para todos los fines oficiales a través de los medios adecuados, como son los correos diplomáticos, mensajes, etc. La correspondencia oficial de la misión es inviolable.

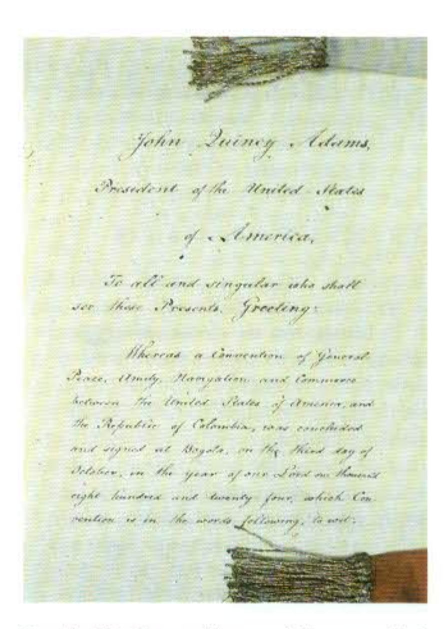
h) Estarán exentos de todo impuesto y gravamen todos los derechos y aranceles que perciba la misión.

i) Tanto la persona del agente diplomático, como la residencia y sus documentos en general, gozan de inviolabilidad.

j) El agente diplomático no puede ser objeto de detención o arresto; de igual manera, goza de inmunidad de la jurisdicción penal del Estado receptor. También goza de inmunidad en lo civil y administrativo, con algunas excepciones consagradas en el artículo 31 de la convención de Viena



Sobre de correo enviado a José Fernández Madrid, en Londres, por el embajador Ignacio Sánchez de Tejada, Roma, abril 15 de 1820. Archivo de la Cancillería, Bogotá.



John Quincy Adams,
President of the United States of America,
To all and singular who shall see these Presents, Greeting:
Whereas a Convention of General Peace, Amity, Navigation and Commerce between the United States of America, and the Republic of Colombia, was concluded and signed at Bogota, on the third day of October, in the year of our Lord one thousand eight hundred and twenty four, which Convention is in the words following, to wit:

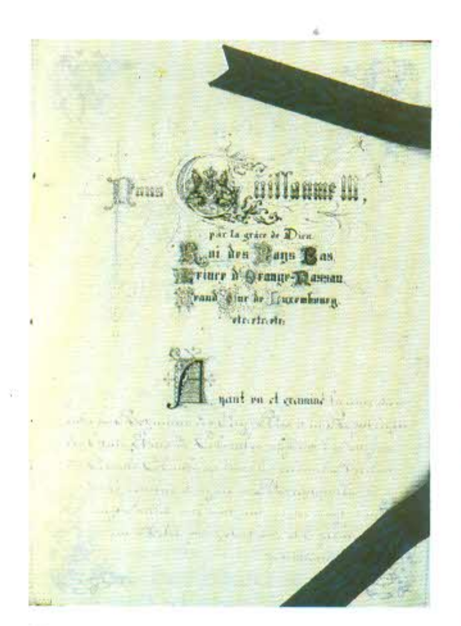
Sanción de la Convención general de paz, amistad, navegación y comercio con Colombia, firmada por John Quincy Adams, presidente de Estados Unidos, 1824. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

sobre relaciones diplomáticas. Es permitido al Estado acreditante renunciar a la inmunidad de jurisdicción de sus agentes diplomáticos, al igual que de otras personas que gocen de inmunidad, como los miembros de su familia, los miembros del personal administrativo y técnico de la misión con sus familias, los miembros de personal de servicio de la misión y los criados particulares de los miembros de la misión, siempre y cuando todos ellos no sean nacionales del Estado receptor.

k) Habrá un tratamiento favorable al agente diplomático en cuanto a la exención de impuestos y gravámenes personales o reales, salvo aquellas transacciones de índole privada.

l) Aun en caso de ruptura de relaciones diplomáticas entre los dos Estados, el Estado receptor está obligado a respetar y proteger los locales de la misión diplomática.

Todas estas facilidades, privilegios e inmunidades no deben convertirse en un abuso de los derechos de los demás, se deben respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor; igualmente, no se debe intervenir en los asuntos internos de ese Estado, observando buena conducta y dejando en alto el nombre del Estado acreditante. El propósito de los privilegios e inmunidades no es beneficiar a los individuos, sino asegurar el cumplimiento eficiente de las funciones de las misiones diplomáticas.



Convención consular para las colonias holandesas en el Caribe, firmada por el rey Guillermo III de los Países Bajos, julio 20 de 1881. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

Misiones diplomáticas en las organizaciones internacionales

La aparición de nuevas organizaciones internacionales a nivel mundial, regional e inclusive subregional, con las múltiples actividades a las que se han dedicado, ha llevado a considerar la forma de participación que los países puedan tener en aquéllas. Una forma de participación sería la representación del Estado en las reuniones o conferencias diplomáticas a las cuales se envía a uno o a varios delegados para que asistan y participen de acuerdo con las instrucciones impartidas por el respectivo gobierno; otra forma es actuar como sujeto de derecho internacional, cuando las organizaciones internacionales tienen relaciones directas con los Estados y para poder desempeñar sus funciones deben establecer sedes en territorio de los Estados anfitriones, los cuales, de acuerdo con el derecho internacional, les conceden una serie de privilegios e inmunidades, tanto a las misiones, como a los locales y al personal acreditado. Cuando son los Estados los que envían sus misiones para que los diplomáticos ejerzan sus funciones en las sedes de las organizaciones internacionales, se opera de igual manera. En cuanto a la acreditación de los representantes de los gobiernos en las organizaciones internacionales, hay que mencionar que ésta se realiza ante la organización misma y no ante el Estado donde está instalada la sede del organismo.

Las inmunidades y privilegios de los representantes de los Estados ante las organizaciones internacionales y los representantes de éstas en los Estados son similares a los otorgados a los representantes o enviados entre los Estados, puesto que la finalidad es la misma y se busca poder desempeñar con independencia las funciones encomendadas, bien sea en el país donde el organismo se va a establecer o en el país donde tenga su sede la organización internacional.

SERVICIO CONSULAR

Entre los propósitos del servicio consular podemos mencionar los siguientes:

a) Representar al Estado acreditante ante los países donde se instale el respectivo consulado.

b) Defender los intereses del Estado acreditante, así como promover las relaciones internacionales de cooperación económica, cultural y científica con el Estado receptor.

c) Proteger a los nacionales del Estado acreditante, sean personas naturales o jurídicas, de acuerdo con el derecho internacional; igualmente, prestarles ayuda y asistencia.

d) Promover las relaciones comerciales y de intercambio entre los respectivos países.



Convención consular entre Ecuador y Nueva Granada, firmada por el presidente encargado de ese país, Marcos Espinel, abril 12 de 1858. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

e) Comunicar al respectivo gobierno todo aquello que pueda ser útil para el Estado acreditante, respecto a acontecimientos ocurridos en el Estado donde estén desempeñando sus funciones.

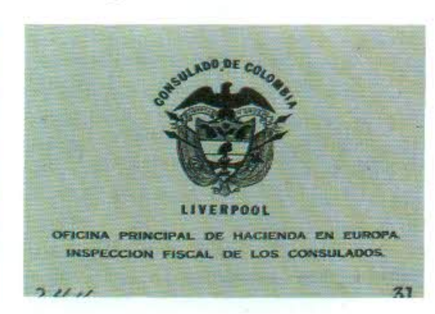
Además, el servicio consular desempeña funciones encaminadas a lograr una adecuada aplicación de los instrumentos internacionales suscritos entre los países, lo mismo que otras referentes a la expedición de visas, pasaportes, certificaciones y autenticaciones, entre otras actividades.

El servicio consular actúa como medio de enlace entre las autoridades judiciales de los países cuando se notifican providencias, se realizan diligencias judiciales y comisiones rogatorias, que se remiten a través de las correspondientes comunicaciones; también se encarga de cumplir actos notariales fuera del país, incluido el de registro civil y el proceso electoral.

La convención de Viena sobre relaciones consulares, celebrada en esa ciudad el 24 de abril de 1963, fue aprobada en Colombia por la ley 17 de 1971, entrando en vigor el 6 de septiembre de 1972, fecha del depósito del instrumento de ratificación. Esta convención busca el mantenimiento de la igualdad de los Estados, lo mismo que fomentar las relaciones de

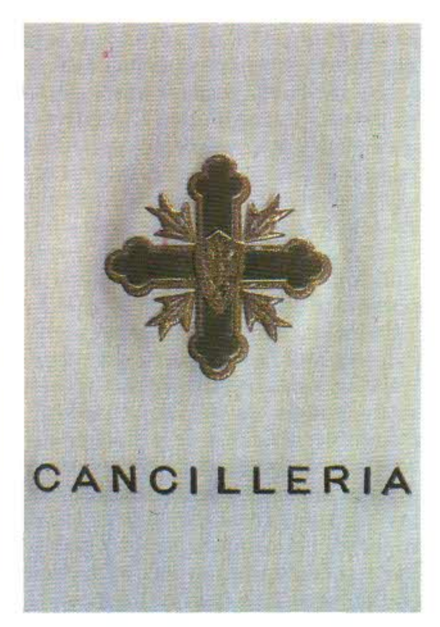






Membretes con el escudo de Colombia, de las legaciones en Venezuela (1870), Roma (1880) y consulado en Liverpool (1923), encargado de la hacienda e inspección fiscal de los consulados europeos. Archivo de la Cancillería, Bogotá.





Membretes de la Cancillería colombiana con las Ordenes de Boyacá y de San Carlos. Ministerio de Relaciones Exteriores, Palacio de San Carlos, Bogotá.

amistad entre las naciones, garantizando a las oficinas consulares un eficaz desempeño de sus funciones en nombre de sus respectivos países.

Establecimiento de relaciones consulares

Las relaciones consulares se efectúan por mutuo consentimiento entre los países. El establecimiento de relaciones diplomáticas supone el de las relaciones consulares, salvo disposición contraria. En el caso de una posible ruptura de las relaciones diplomáticas, ésta no implica la ruptura de las relaciones consulares. Esto revela cierta independencia entre las potestades representativas del Estado en el exterior; sólo en ocasiones especiales, cuando las funciones consulares son ejercidas por las misiones diplomáticas, se confunden las potestades y, por consiguiente, las actividades.

Para el establecimiento de una oficina consular se deben observar ciertas reglas, consagradas dentro del derecho internacional:

a) Consentimiento del Estado receptor del establecimiento de una oficina consular.

b) Aprobación del Estado receptor de la clase, circunscripción y sede de la oficina consular.

c) Consentimiento del Estado receptor al consulado que desee abrir otra oficina o una agencia consular en una localidad diferente de la ya establecida.

Categorías de funcionarios, derechos y prohibiciones

Los funcionarios consulares se clasifican en: cónsules generales, cónsules, vicecónsules y agentes consulares. Cada uno de ellos tiene una situación en el escalafón de la carrera consular; no obstante, pueden desempeñar diferentes funciones según las que les sean asignadas.

Una vez nombrado el funcionario para su cargo en el exterior, el presidente de la República, o quien haga sus veces, y el ministro de Relaciones Exteriores envían un documento, llamado carta patente o notificación de nombramiento, al país para el que haya sido designado el funcionario, con el fin de que se le reconozca como tal y empiece a gozar de las prerrogativas, fueros y privilegios que le corresponden. El Estado receptor, a su vez, expide una credencial o exequátur que lo autoriza para ejercer sus funciones en el lugar y rango que indica el documento.

El funcionario que ha sido nombrado para desempeñar un cargo consular en propiedad, al igual que su cónyuge, tiene derecho a recibir pasaporte diplomático para viajar y residir en el lugar donde ejercerá el cargo; igualmente, tiene derecho a que se le suministren los pasajes de ida y regreso al lugar de sus funciones para él, su cónyuge y sus hijos. Se le reconocen también viáticos y una prima de instalación.

Los funcionarios consulares, al igual que los diplomáticos, tienen derecho a que se les reembolsen los gastos de equipaje o de transporte del menaje doméstico. Para que se reconozcan esos valores, el transporte se deberá hacer dentro de un límite de tiempo determinado, y el funcionario debe haber ejercido el cargo por un tiempo mínimo.

Los funcionarios consulares remunerados tienen prohibiciones en el ejercicio de su cargo, absteniéndose de realizar actos tales como ausentarse de su sede sin permiso o licencia previa concedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores; residir en ciudad distinta de la fijada en el nombramiento; adquirir bienes raíces en el país donde se encuentren, sin la debida autorización de la Cancillería; admitir y usar condecoraciones sin autorización del gobierno colombiano; ejercer profesión u oficio diferente de las funciones que le corresponden; permitir el acceso a documentos, archivos, correspondencia y oficinas a personal que no esté debidamente autorizado; dar declaraciones sin la debida autorización del jefe de misión o del Ministerio de Relaciones Exteriores; instalar oficinas en su casa de habitación, salvo autorización previa de la Cancillería; desempeñar cargos remunerados o *ad honorem* de gobiernos extranjeros o de entidades extranjeras o nacionales.

Oficinas consulares

Las oficinas consulares, además de todos sus muebles y enseres, símbolos u otros efectos de la nación, contienen gran cantidad de documentos, valores y otras especies, dentro de los cuales hay certificaciones bancarias, dinero en efectivo que se encuentra en cajas, valores en custodia depositados en el consulado por entidades diversas con sus correspondientes recibos, testamentos otorgados ante el consulado, documentos en general expedidos por el consulado o por particulares, inventario de lo que se encuentra en el consulado, libros, códigos y otros textos de consulta.

Las diferentes categorías de las oficinas consulares, la jurisdicción donde actúan, el número y calidad de su personal se determinan teniendo en cuenta las necesidades requeridas para el adecuado desempeño de las funciones consulares; también influye el interés que tenga el país en las relaciones con el Estado receptor.



Pasaportes colombianos: ordinario (1969), colectivo expedido en Barranquilla (1933), de emergencia (1951), del Magdalena (1926), de Bolívar (1940) y pasaporte oficial (1936). Archivo de la Cancillería, Bogotá.



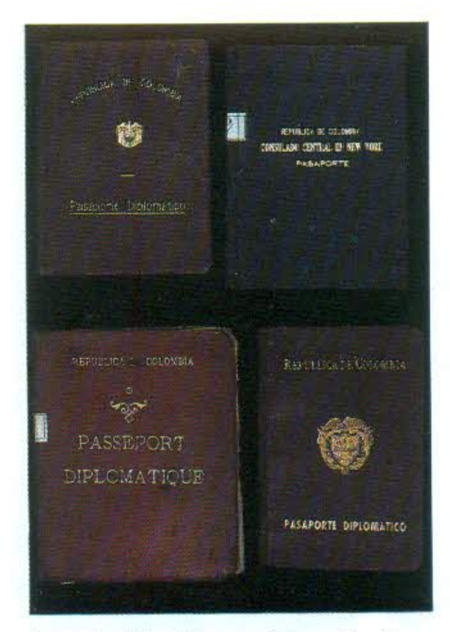
Pasaportes colombianos expedidos en México (1931), Guayaquil (1939) y Nueva Orleans (1938). Archivo de la Cancillería, Bogotá.

Durante los últimos años se han creado y suprimido consulados en diferentes países; se destacan los casos de Estados Unidos y España, donde fueron eliminados varios, debido principalmente al cambio en las relaciones internacionales e intereses de política exterior. Colombia se ha preocupado por iniciar relaciones con los países nuevos. Cuando no existe una oficina consular instalada en algún territorio, la actividad del servicio exterior se ejerce por funcionarios acreditados en países vecinos.

Con respecto a la ubicación de las oficinas consulares, éstas deberán instalarse lo más próximas que sea posible del centro de la ciudad, y tendrán por lo menos una sala para el jefe de la oficina y otras en el número que fuere necesario para los demás servicios, de acuerdo con el movimiento e importancia del consulado. Los cónsules deberán dedicar las oficinas del consulado única y exclusivamente al servicio oficial, y en caso de traslado, informar oportunamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, con la descripción de su ubicación, números de teléfono y apartado aéreo.

Facilidades, privilegios y deberes

Las oficinas consulares gozan de privilegios similares a los de las misiones diplomáticas. Todo Estado receptor brindará las facilidades necesarias para el adecuado ejercicio de las funciones de las oficinas consulares. Entre otras, habrá un tratamiento especial en lo referente a la exención fiscal de los locales consulares; el Estado receptor protegerá la libertad de comunicación y la oficina consular podrá utilizar todos los medios adecuados, como correos, valijas y claves; los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del país y viceversa; el Estado receptor informará sin retraso cualquier caso de defunción, los nombramientos de tutela o curatela de un menor o un incapacitado, y la ocurrencia de un naufragio o accidente aéreo, cuando la nave o aeronave tenga la nacionalidad del Estado acreditante; existirá un grado de inmunidad personal para los funcionarios consulares, informándoseles en caso de arresto, detención preventiva o instrucción de un proceso penal, y observando las reglas del proceso; los funcionarios y empleados consulares gozarán de exenciones como la inscripción de extranjeros y permiso de residencia, permiso de trabajo, régimen de seguridad social, exención fiscal, inspección aduanera, prestaciones sociales. Los miembros de la oficina consular y sus familias gozarán de los privilegios e inmunidades desde cuando entran al territorio del Estado receptor para tomar posesión del cargo, o si ya estuvieren allí, desde cuando asumen sus funciones en el consulado, y cesarán cuando terminen las funciones del miembro de la oficina consular.



Pasaportes diplomáticos expedidos en Bogotá (1933), Consulado de Nueva York (1940), Burdeos (1933) y Bogotá (1947). Archivo de la Cancillería, Bogotá.

Por su parte, los funcionarios consulares deberán:

–Ser leales al país y a sus leyes.

–Proteger los intereses del Estado y de los colombianos que se encuentren allí.

–Ayudar a los colombianos que residen en su jurisdicción consular.

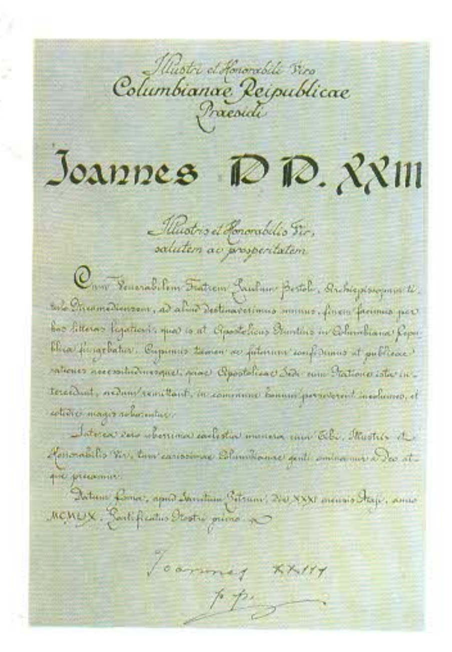
–Visitar, controlar e inspeccionar las naves o aeronaves que lleguen a los aeropuertos de su jurisdicción, y prestarles ayuda a aquéllos y a su tripulación.

–Legalizar y expedir documentos de transporte y despacho de mercancías destinadas a Colombia.

–Expedir pasaportes y documentos de viaje.

–Visar los pasapórtes de los extranjeros que vengan a Colombia.

–Cumplir los encargos e instrucciones del gobierno nacional.


Illustri et Honorabili Viro
Columbianae Reipublicae
Praesidi

Joannes PP. XXIII

Illustris et Honorabilis Vir,
salutem ac prosperitatem

Joannes XXIII

Credencial del nuncio Paolo Bertoli, firmada por el Papa Juan XXIII, mayo de 1959. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

–Atender e informar acerca de las operaciones comerciales que realice Colombia con el Estado receptor.

–Realizar las comisiones judiciales que se les encarguen.

Libros y archivo

En todo consulado de la República de Colombia, y bajo el cuidado del cónsul, se deben llevar los siguientes libros:

a) Posesiones
b) Registro de correspondencia enviada y recibida
c) Libro de movimiento diario
d) Inscripción de colombianos
e) Libro de autenticaciones
f) Los correspondientes al registro civil de las personas
g) Libro de protocolo y de relación
h) Indice anual

Además de éstos, existen otros libros llamados legajos especiales, donde se encuentra la relación de actividades del consulado: pasaportes expedidos, pasaportes revalidados, certificaciones, inventarios, comprobantes bancarios, visas a extranjeros, solicitudes de visas, facturas, despacho de naves y aeronaves, además de los necesarios para el control y funcionamiento adecuado de la oficina consular.

En la oficina debe existir un archivo consular, organizado y adecuadamente arreglado, que se ordenará por procedencia o destino y, por lo general, utilizando el orden cronológico anual. De igual manera deberá existir una biblioteca con los principales textos y libros de consulta referentes a la actividad consular.

En cuanto a la correspondencia postal o telegráfica expedida o recibida por los consulados, ésta se considera como propiedad del Estado; por esta razón no puede ser retirada de los archivos, y de estos documentos no se podrán sacar copias, salvo que tengan destinación oficial, y con la previa autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Mención especial merece el inventario general que debe hacerse en todo consulado, de carácter obligatorio, que debe ser remitido al Ministerio de Relaciones Exteriores, pues los bienes son de propiedad de la nación. Para cualquier cambio de los muebles o enseres que figuren en el inventario se debe solicitar autorización del Ministerio, ya que a través de él se manejan los recursos destinados a la adquisición y administración de los inmuebles y mobiliarios que requieren las sedes diplomáticas y consulares, al igual que los gastos de arrendamiento y sostenimiento de las oficinas consulares.

Informes económicos y comerciales

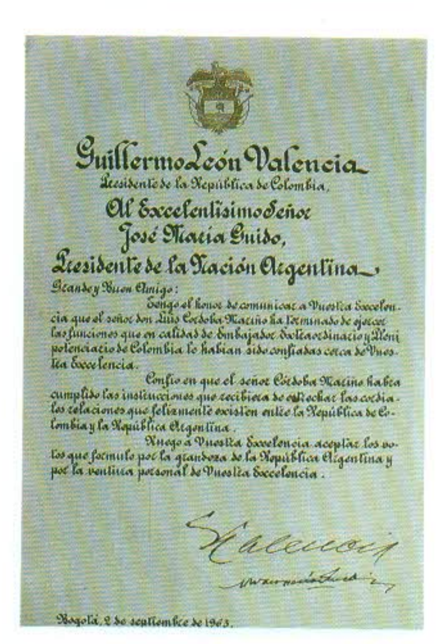
Una de las funciones de los cónsules es fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales e informar sobre la situación económica de la región donde se encuentra ubicada su sede. Estos informes deben incluir:

a) Información general, con el nombre de la oficina consular y el período de tiempo al que corresponde el informe.

b) Un análisis de la situación económica de la región, donde se tratan temas referentes al mercado local, legislación comercial, importación de mercancías en general y, en especial, las provenientes de Colombia; lo mismo que información sobre los eventos, ferias y exposiciones que se realicen en su jurisdicción.

c) Una relación de los hechos económicos, financieros e industriales, con información sobre lo que está ocurriendo tanto en el sector público, como en el sector privado, respecto a la ejecución de obras, programas de desarrollo, introducción de nuevos métodos o sistemas de producción, variaciones que afectan a la industria, el comercio, la minería y la agricultura.

d) Información sobre comercio exterior, donde se detallarán los comprobantes del respectivo período, al igual que la situación de los programas de integración económica de los que se beneficia la región y la promoción de exportaciones nacionales y proyectos encaminados a incrementarlas.


Guillermo León Valencia
Presidente de la República de Colombia,
Al Excelentísimo Señor
José María Guido,
Presidente de la Nación Argentina,

Grande y Buen Amigo:

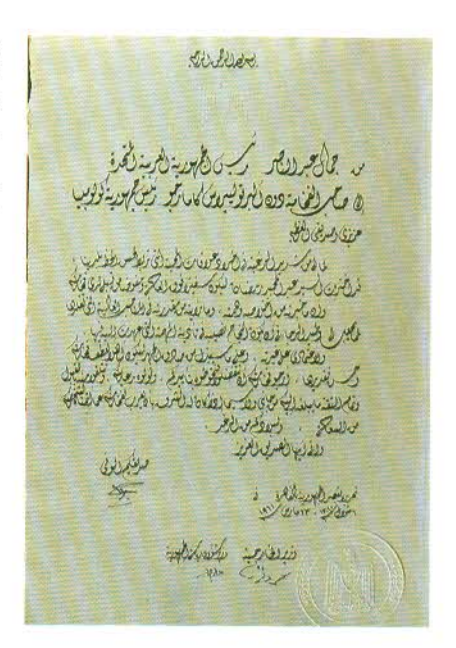
Tengo el honor de comunicar a Vuestra Excelencia que el señor don Luis Córdoba Mariño ha terminado de ejercer las funciones que en calidad de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Colombia le habían sido confiadas cerca de Vuestra Excelencia.

Confío en que el señor Córdoba Mariño habrá cumplido las instrucciones que recibiera de estrechar las cordiales relaciones que felizmente existen entre la República de Colombia y la República Argentina.

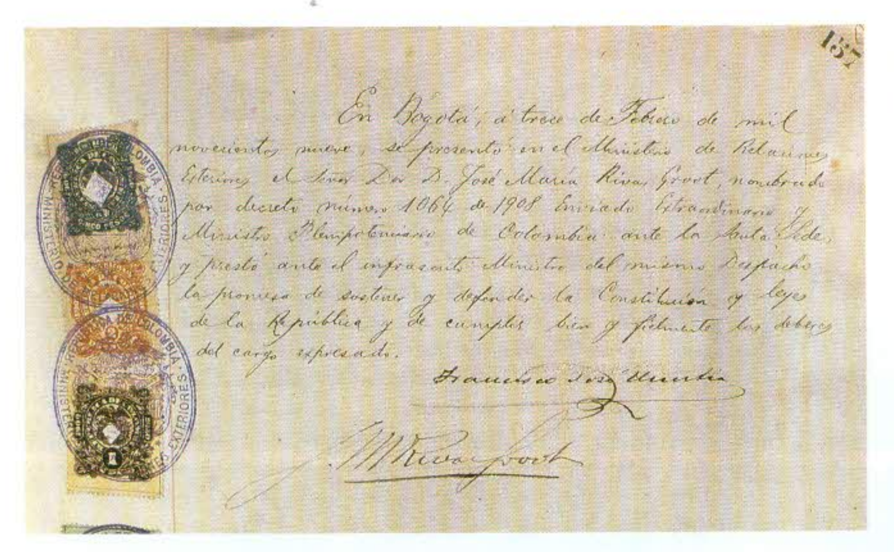
Ruego a Vuestra Excelencia aceptar los votos que formulo por la grandeza de la República Argentina y por la ventura personal de Vuestra Excelencia.

Bogotá, 2 de septiembre de 1963.

Carta de cese de funciones del embajador Luis Córdoba Mariño ante Argentina, firmada por Guillermo León Valencia, septiembre de 1963. Archivo de la Cancillería, Bogotá.



Credencial de Abdul-Méguid Ramadan, embajador de la RAU, firmada por Gamal Abdel Nasser, 1961. Archivo de la Cancillería, Bogotá.


137

En Bogotá, á trece de Febrero de mil novecientos nueve, se presentó en el Ministerio de Relaciones Exteriores el Señor Don D. José María Rivas Groot, nombrado por decreto número 1064 de 1908 Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Colombia ante la Santa Sede, y prestó ante el infrascrito Ministro del mismo Despacho la promesa de sostener y defender la Constitución y leyes de la República y de cumplir bien y fielmente los deberes del cargo expresado.

Francisco José Urrutia

JM Rivas Groot

Acta de posesión de José María Rivas Groot como ministro plenipotenciario ante la Santa Sede, firmada también por el canciller Francisco José Urrutia, Bogotá, febrero 13 de 1909.

e) Observaciones y recomendaciones, con comentarios sobre los puntos de mayor importancia, datos veraces y fácilmente comprobables.

Derechos consulares, facturas y certificados

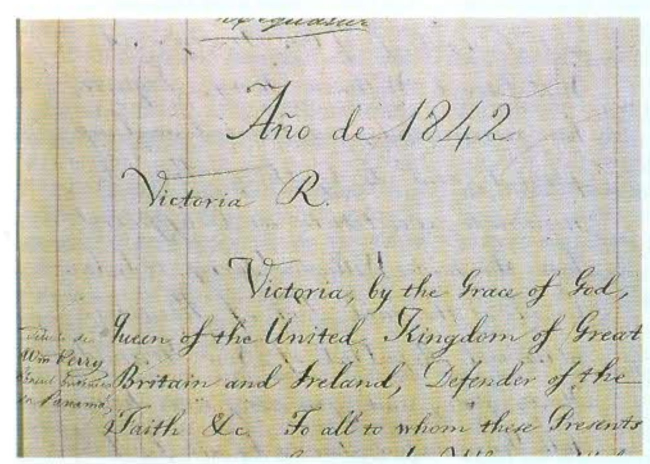
Los derechos para la nación o derechos consulares son todos aquellos emolumentos o ingresos que por concepto de tarifas se reciben por algunas actuaciones de la oficina consular, como las certificaciones de facturas comerciales, las expediciones y revalidaciones de pasaportes colombianos, la visa de pasaportes extranjeros, las certificaciones, autenticaciones, escrituras públicas y otros actos notariales. Para estos últimos se aplican los precios que rigen en el país.

También existen los llamados documentos de embarque, que son necesarios para el despacho de mercancías hacia el país; entre ellos están las facturas consulares, conocimiento de embarque o guía aérea, facturas comerciales, certificados de libertad y certificados de origen. Todos ellos causan costos a quienes los requieran, a excepción de los casos en que los destinatarios sean entidades de derecho público, esto es, organismos o dependencias que integran las ramas del poder público (los establecimientos públicos, como integrantes de la rama ejecutiva, tienen igual exención) o misiones diplomáticas, consulares o técnicas que estén debidamente acreditadas en nuestro país. Los despachos a zonas francas no requieren visación consular, pero en caso de que se presente algún documento para legalización, se deberán hacer efectivos los derechos que correspondan.

Las facturas consulares deben cumplir con ciertos requisitos puesto que respaldan todo despacho de mercancías del exterior a Colombia. Se exceptúan los casos de los menajes domésticos y prendas personales de extranjeros que lleguen al país a establecerse permanentemente, o de los colombianos que regresen a domiciliarse en el país, los envíos sin valor comercial y muestras, las mercancías introducidas al país para fines temporales como, por ejemplo, las que llegan con destino a las ferias de exposición, y los útiles o herramientas de profesión u oficio de personas que lleguen al país a instalarse.

Las facturas consulares deben elaborarse en castellano, salvo el caso en que el despacho de mercancías se haga desde un lugar donde no exista consulado colombiano, evento en el cual se hará una traducción oficial por parte de una persona autorizada para tal fin por el Ministerio de Relaciones Exteriores colombiano.

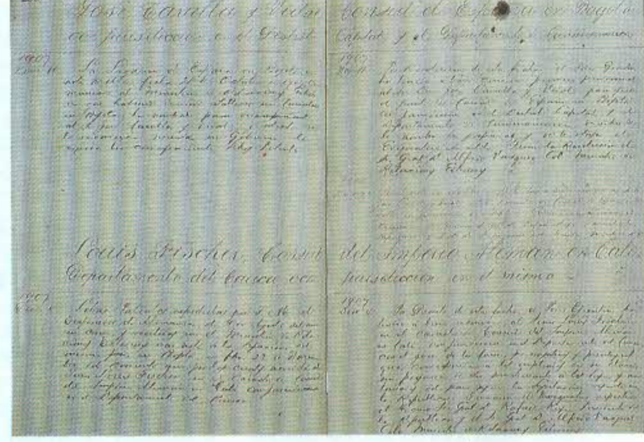
Dentro de los documentos de embarque están los certificados de origen, expedidos por las autoridades expresamente determinadas en cada país y con la autenticación del cónsul, exigidos en virtud de acuerdos de integración o convenios comerciales; y los certificados de pureza, necesarios para proceder a la legalización de facturas comerciales en los despachos de bebidas alcohólicas, conservas, aceites, esencias; este certificado también es expedido por la autoridad competente del país exportador y debe depositarse en el consulado, donde


Año de 1842

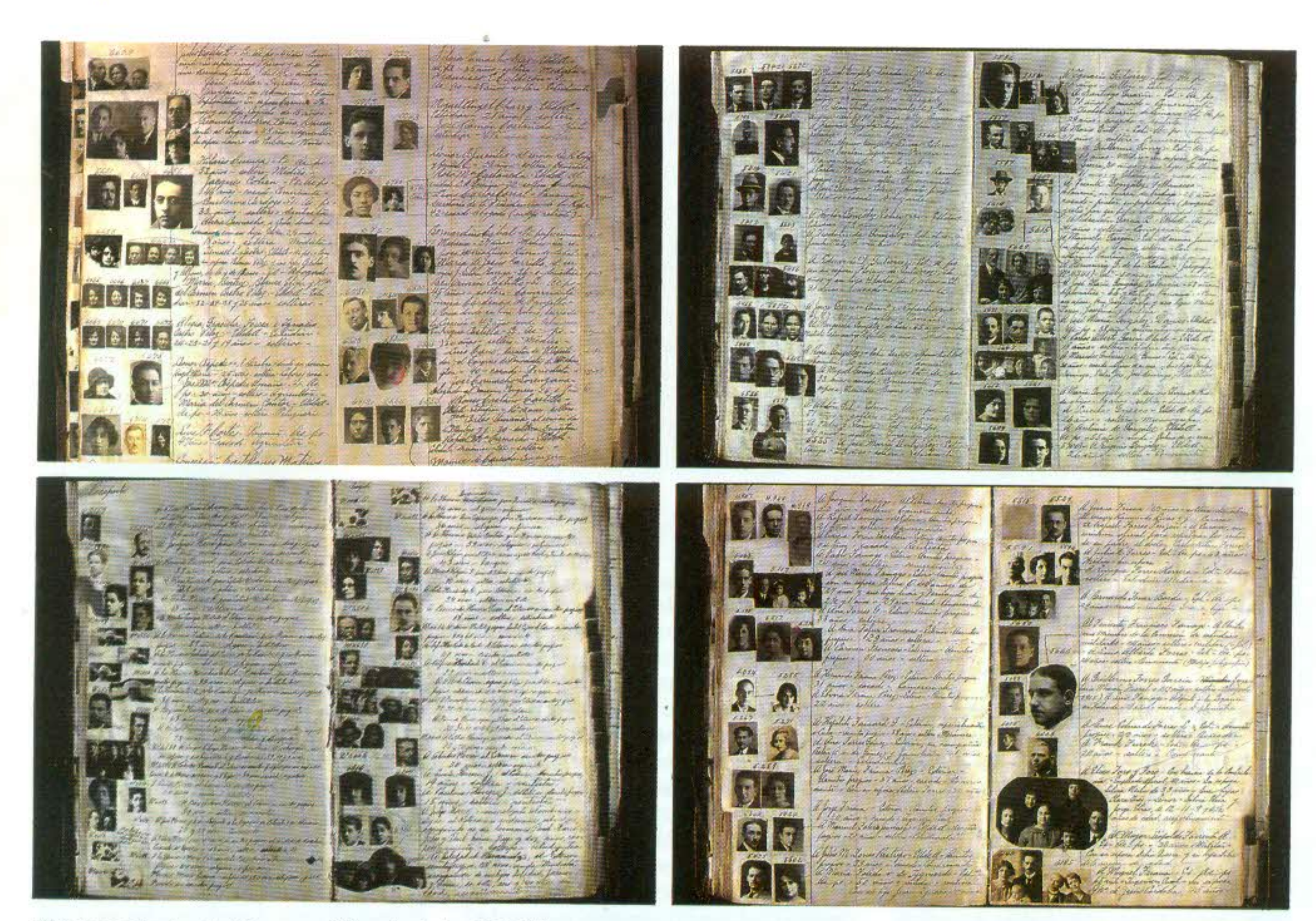
Victoria R.

Victoria, by the Grace of God, Queen of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, Defender of the Faith &c. To all to whom these Presents

Exequátur de la reina Victoria de Gran Bretaña a su cónsul en Panamá, William Perry, 1842. Libro copiador, Archivo de la Cancillería.



Registros de exequátur a los cónsules José Carulla y Vidal, de España, y Luis Fischer, de Alemania, noviembre 11 y diciembre 4 de 1907.



Libro de registro de colombianos que viajan al exterior, 1920. Figuran, entre otros, Luis Cano, José Camacho Lorenzana, Moris Gutt, José María González Valencia, Benjamín Herrera, Enrique Olaya Herrera, Raimundo Rivas. Archivo de la Cancillería, Bogotá.

surte efecto durante determinado tiempo para todos los despachos que se realicen.

COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR

Una de las principales finalidades del servicio exterior, además de la representación del Estado, el mantenimiento de las relaciones diplomáticas y la búsqueda de cooperación en cualquier área, es brindar protección, apoyo e, inclusive, asesoría a los nacionales que vivan o trabajen en el territorio de un país extranjero.

Desde el comienzo del establecimiento de relaciones entre los países, el que más se ha encargado de la labor de asistencia y protección a los nacionales ha sido el servicio consular. La convención de Viena sobre relaciones consulares plasma esa costumbre internacional en una norma precisa, que establece como función consular proteger en el Estado receptor a sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.

La protección consular se brinda en el territorio del Estado receptor y en favor de los nacionales que residan o se encuentren ocasionalmente en esa jurisdicción y hayan recibido un trato no debido; en este caso, el cónsul estará legitimado para desarrollar acción ante la autoridad competente.

La asistencia consular se refiere especialmente a facilitar la permanencia de sus connacionales en el Estado receptor, vela por sus intereses y se diferencia de la protección consular en que no implica un trato no debido, sino que busca la cooperación y el entendimiento entre las autoridades locales y la oficina consular. Por este motivo se protege y facilita la opción de comunicación y visitas que debe existir entre los extranjeros de un país y su consulado.

Entre otras funciones, la asistencia consular debe conocer de los casos de fallecimiento de connacionales y cooperar en las gestiones necesarias (entierro, traslado) cuando no haya familia ni allegados; recibir las quejas o comunicaciones que se formulen en relación con intereses particulares; auxiliar y asesorar a los nacionales, sean comerciantes, comisionistas, industriales residentes o transeúntes, en todo lo referente a la legalidad y acertado trámite de sus negocios. Por supuesto, la actividad consular no puede llegar a convertirse en un agente oficioso o un intermediario de iniciativas particulares ante las autoridades o nacionales del Estado receptor, su labor de asistencia consiste simplemente en una ayuda a los nacionales para que éstos logren su fin.

Una de las formas más comunes de ayudar a los colombianos que se encuentran en el exterior es facilitando su repatriación. Cuando los connacionales se encuentran ausentes del país y además carentes de recursos para su regreso a Colombia, se les puede conceder auxilios a través del representante consular, siempre y cuando demuestren que en realidad les es imposible ganar dinero para poder vivir y que no han solicitado con anterioridad esa clase de auxilio.



Pasaportes diplomáticos concedidos a Indalecio Liévano Aguirre y Eduardo Carranza (1945), Gustavo Rojas Pinilla (1960) y César Gaviria Trujillo (1982). Archivo de la Cancillería, Bogotá.

Inscripción de colombianos

Todo nacional colombiano que vaya a residir en el exterior tiene la obligación de inscribirse en el consulado colombiano que tenga jurisdicción en el lugar donde va a instalar su residencia. En el respectivo consulado existirá un libro que relacionará la inscripción de aquellas personas.

Cada inscripción llevará un número de orden, la fotografía del inscrito y todos los datos necesarios para su identificación, junto con la relación de documentos por los cuales ha acreditado su calidad de colombiano. Acto seguido, se le expedirá una constancia de inscripción a la persona, advirtiéndole que ésta no reemplaza el respectivo certificado de nacionalidad, que será el que debe presentar cuando las autoridades del país donde reside se lo exijan.

La calidad de colombiano se demostrará presentando un pasaporte colombiano o documento de identidad; en caso de no poder presentar ninguno de estos documentos, si el interesado es colombiano de nacimiento con padre o madre colombiano, deberá acreditar su nacimiento en Colombia y la nacionalidad colombiana del padre o de la madre; si es colombiano de nacimiento con padres extranjeros, deberá demostrar su nacimiento en Colombia y el domicilio en el país durante cualquier época; si es extranjero con padre o madre colombiano, deberá comprobar la nacionalidad colombiana del padre o de la madre y que esté o haya estado domiciliado en Colombia; cuando el interesado es naturalizado o inscrito como colombiano, deberá presentar la respectiva carta de naturalización o inscripción.

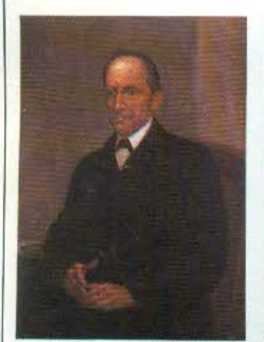
En cualquier caso que se necesite probar el domicilio en Colombia, el interesado deberá presentar el certificado expedido por la autoridad competente. Sólo en eventos especiales se admitirá prueba testimonial, y en lo que se refiere a la nacionalidad colombiana hay que observar lo previsto en el artículo 96 de la Constitución Política de Colombia sobre los nacionales colombianos.

La inscripción de colombianos en los consulados de la jurisdicción a la cual pertenezcan será la base para la elaboración de los censos que se realicen periódicamente y cuyos datos generales son: nombres y apellidos, sexo, edad, estado civil, ocupación, domicilio y dirección de la residencia.

Registro del estado civil y actos notariales

Es función de las oficinas consulares llevar el registro del estado civil de los colombianos en el exterior, según el artículo 118 del decreto 1260 de 1970. Todos los hechos y actos relativos al estado civil y la capacidad de las personas deben ser inscritos, como si se hubieran efectuado en una notaría en el país. Dentro de éstos podemos señalar los nacimientos, reconocimientos, adopciones, alteraciones de la patria potestad, emancipaciones, habilitaciones de edad, matrimonios, interdicciones, nulidades, separaciones de cuerpos y de bienes, divorcios, cambios de nombre, defunciones y otros.

CANCILLERES DE COLOMBIA



Pedro Gual y Escandón
1821-1823
Oleo de Delio Ramírez



José Rafael Revenga
1825-1826 1827-1828



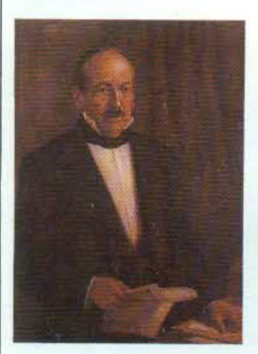
José Manuel Restrepo y Vélez
1826-1827



Estanislao Vergara
1828-1830
Franco, Montoya y Rubiano



Domingo Caycedo
1830



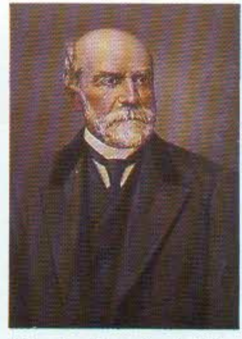
Lino de Pombo
1833-1838 1840 1855-1857
Miguel Díaz Vargas



Felipe Zapata
1870-1872
Soledad Zapata



Nicolás Esguerra
1874
Inés Acevedo Biester



Salvador Camacho Roldán
1878
Marco A. Salas



Marco Fidel Suárez
1891-1895 1914-1917
A. Aragón/F. Mastellari



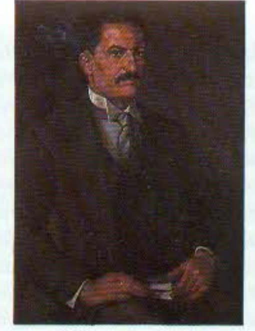
Jorge Holguín Mallarino
1897-1898 1918
Felipe Santiago Gutiérrez



Antonio Gómez Restrepo
1897-98 1918-20 1921-22
1924-27 J. Vidal Quadras



Carlos Cuervo Márquez
1899-1900
Delio Ramírez



Antonio José Uribe
1901 1922
Sergio Trujillo Magnenat



José Joaquín Casas
1902
Marco Salas Y.

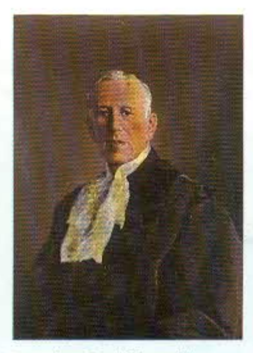
Entre los registros que se elaboran comúnmente en un consulado colombiano están:

–Registro de nacimiento. Se hacen de acuerdo con lo establecido por la ley para tal fin. Se inscriben los nacimientos ocurridos en el extranjero de personas hijas de padre o madre colombianos por nacimiento o por adopción. Los nacimientos que tengan lugar en el extranjero o durante viaje cuyo término sea un país extranjero, se inscribirán en el respectivo consulado colombiano; en defecto de éste, en la forma y del modo prescrito por la legislación de cada país. Sólo serán inscritas las criaturas que nazcan vivas, y la inscripción debe hacerse dentro del mes siguiente al nacimiento.

–Registro de matrimonios. Los matrimonios celebrados en el extranjero, bien sea entre dos colombianos por nacimiento, entre un colombiano por nacimiento y un extranjero, entre un colombiano por adopción y un extranjero, entre dos colombianos por adopción, o entre un colombiano por nacimiento y uno por adopción, se inscribirán tal como lo establecen los artículos 67 a 72 del decreto 1260 de 1970. A petición de los interesados el consulado registrará los matrimo-


Francisco de Paula Mateus
1904


Alfredo Vázquez Cobo
1906-1908
Yepes


Francisco José Urrutia
1908-1909 1913-1914
J. Vidal Quadras


Pedro Antonio Molina
1917-1918 1919
Jorge Villaveces Vásquez


Hernando Holguín y Caro
1909 1910
Ricardo Acevedo Bernal


Laureano García Ortiz
1920-1921
Sergio Trujillo Magnenat


Jorge Velez Díaz
1922-1923 1924-1925
J. Vidal Quadras


Eduardo Restrepo Sáenz
1925-1926
Sergio Trujillo Magnenat


Raimundo Rivas
1930-1931
J. Durán


Jorge Soto del Corral
1935 1936 1937
Marco Salas Y.


Luis López de Mesa
1938 1939-40 1941-42 1947


Laureano Gómez Castro
1948 Guillermo Camacho


Eduardo Zuleta Angel
1948-1949


Fernando Gómez Martínez
1963-1965 J. Durán


Indalecio Liévano Aguirre
1974-1978

Colecciones: Palacio de San Carlos, Academia Colombiana de Historia y Museo Nacional, Bogotá.

nios, bien sean católicos o civiles, en los cuales intervenga algún colombiano como contrayente. En todos los casos los colombianos residentes o domiciliados en país extranjero permanecerán sujetos a las disposiciones de la Constitución y demás leyes colombianas referentes al estado civil de las personas y su capacidad para celebrar actos que produzcan efectos jurídicos, así como a las obligaciones y derechos que nacen de las relaciones de familia. Los matrimonios contraídos por colombianos en el exterior tienen plena validez en Colombia, siempre y cuando se celebren de acuerdo con la legislación del respectivo país. Cabe observar que los funcionarios consulares colombianos carecen de la facultad legal para celebrar matrimonios en los consulados; por tanto, un acto de esa naturaleza sería jurídicamente nulo de acuerdo con nuestra legislación.

–Registro de defunciones. Se inscribirán las defunciones de colombianos por nacimiento o por adopción, cuando fallezcan en territorio extranjero. El consulado de la respectiva jurisdicción se encargará de realizar tal actividad.

Otro acto que pueden celebrar los colombianos en el exterior es el otor-

gamiento de testamentos, expresamente regulado por los artículos 1084 a 1086 del Código Civil, que establece como válido el testamento escrito otorgado en el extranjero, si se ha hecho conforme a la ley del país en el cual se otorgó y si, además, se prueba la autenticidad del instrumento. De igual manera valdrá el testamento otorgado en el extranjero, siempre y cuando se reúnan los siguientes requisitos: a) que el testador sea colombiano, o si es extranjero, que tenga domicilio en el territorio; b) que sea autorizado por un ministro diplomático de Colombia o de una nación amiga, por un secretario de legación que tenga título de tal, expedido por el presidente de la República, o por un cónsul que tenga patente del mismo; en el testamento se hará mención expresa del cargo y de los referidos títulos y patentes; c) que los testigos sean colombianos o extranjeros, pero que se encuentren domiciliados en la ciudad donde se otorgue el testamento; d) que se observen en lo demás las normas previstas para el testamento solemne que fuere otorgado en Colombia; e) que el instrumento lleve el sello de la legación o consulado; f) que el testamento que no haya sido otorgado ante un jefe de legación lleve, por lo menos, el visto bueno de éste, si lo hubiere; si el testamento fuere abierto, al margen, y si fuere cerrado, sobre la carátula; el jefe de legación debe poner su rúbrica al principio y fin de cada página, cuando el testamento fuere abierto; y g) que el jefe de legación, si lo hubiere, o el cónsul, remita inmediatamente una copia del testamento abierto, o de la carátula del cerrado, al Ministerio de Relaciones Exteriores con las respectivas firmas de quien lo remite.

Los cónsules también pueden autenticar y reconocer documentos otorgados en país extranjero, debiendo, en todo caso, legalizar la firma del funcionario al que le haya correspondido el trámite por la oficina encargada para tal fin en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Las certificaciones que expide el cónsul, por medio de las cuales se da fe de hechos que él conoce, o que deduce de elementos probatorios, constituyen una prueba válida ante las autoridades colombianas.

Asuntos judiciales

La oficina consular cumple funciones de colaboración y asistencia a la rama jurisdiccional de la nación. Le corresponde tramitar los respectivos despachos judiciales que le sean solicitados por los diferentes juzgados de la República, dentro de los procesos o actos judiciales que hayan sido iniciados, para de esta manera poder establecer y garantizar las pruebas dentro de la normatividad y respectivos derechos consagrados en el ordenamiento jurídico colombiano.

Las diligencias judiciales para las cuales son comisionadas las oficinas consulares, tienen como finalidad, ante todo, cumplir con los requisitos procesales y así proteger los derechos que cada parte pueda tener en el proceso. De esta manera, la colaboración de los funcionarios consulares es vital, puesto que ellos hacen conocer a las partes interesadas que se encuentran domiciliadas y/o residentes en el exterior, las providencias (autos y sentencias) emanadas de las autoridades competentes; en otras ocasiones, su colaboración sirve para allegar pruebas requeridas en los juicios y que no pueden ser practicadas en Colombia; muchas veces estas diligencias son fundamentales para cualquier tipo de decisión que tome la autoridad judicial colombiana.

Las solicitudes serán realizadas por el funcionario judicial por medio de exhortos o cartas rogatorias. La oficina consular, una vez haya recibido el despacho comisorio, procederá a examinar cuidadosamente el documento enviado, para luego absolver y/o cumplir, de ser posible, las peticiones que en él se formulen. Si llegare a presentarse algún contratiempo para dar cumplimiento a la comisión, deberá informarse oportunamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, y una vez cumplido el encargo se procederá a la devolución de los documentos, acompañados de los anexos e informes correspondientes.

Las notificaciones de las providencias emanadas por los despachos judiciales, que deban hacerse a las partes y demás personas que tengan un vínculo con el proceso y que residan o se domicilien en país extranjero, se practicarán una vez recibida por el consulado la comisión y previa orden de cumplimiento dictada por el cónsul. Después de la notificación, se extenderá un acta donde se anotará la fecha, nombre del notificado, identificación, la clase de providencia y su contenido, junto con las firmas del notificado, el notificador y el cónsul.

Otro tipo de encargos que deben cumplir los consulados son los relacionados con los juicios de alimentos, donde los jueces competentes envían por medio de exhortos y a través del Ministerio de Relaciones Exteriores la comisión respectiva al consulado localizado en el país donde se deban realizar las diligencias, ya sea para la notificación a quien tiene el deber de prestar alimentos y no lo está haciendo, o para quien deba acreditarlo con los comprobantes de giro que proporcione el demandado, enviándolos de nuevo al país con el acta que el cónsul elabore al juez respectivo, trámite que se realiza por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

A través de las respectivas oficinas consulares, las cuales realizarán las comisiones a que hubiere lugar, se tramitarán los asuntos de carácter penal que sea necesario tramitar en el extranjero, tales como la indagatoria, la investigación de los hechos, la investigación de los partícipes en la comisión del delito, la recepción de testimonios, las inspecciones judiciales a que haya lugar y, en general, las demás pruebas que sean requeridas dentro del proceso. Los funcionarios consulares desempeñarán estas funciones observando siempre las normas y formas previstas para cada caso en la legislación colombiana y respetando las del Estado receptor.

Bibliografía

CEPEDA ULLOA, FERNANDO Y RODRIGO PARDO GARCÍA-PEÑA. "La política exterior colombiana (1974-1986)". En: *Nueva Historia de Colombia*, Vol. III. Bogotá, Planeta, 1989.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. DIVISIÓN DE ASUNTOS CONSULARES. *Guía Consular*. Bogotá, 1976.

PÉREZ SARMIENTO, JOSÉ MANUEL. *Manual diplomático y consular colombiano*. 5ª ed. Bogotá, Ediciones Colombia, 1927.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 1260 de 1970.

SORENSEN, MAX. *Manual de derecho internacional público*. Sevilla, Ediciones Olympia, 1981.

Participación ciudadana

Sandra Morelli Rico



Participación popular. Detalle del mural en el Teatro de la Media Torta de Bogotá, de María del Carmen Villaveces, 1982.

La expresión "participación política" generalmente ha sido empleada para designar una serie de actividades relacionadas con la intervención de los ciudadanos en la vida política. En el marco del Estado liberal clásico, esas actividades se circunscriben al acto de votación y a aquellas relacionadas con las prácticas partidistas.

Esto se explica porque dicho modelo de Estado propugna por un divorcio entre Estado y sociedad civil, entre individuo y ciudadano, y en aras de la defensa del interés general y del principio de igualdad desconoce o niega los intereses particulares de los distintos grupos que forman la población; de esa manera busca hacer abstracción de las particularidades y diferencias existentes entre ellos, con miras a evitar conflictos que afecten la armonía que debe reinar en el seno del cuerpo social.

Ese pretendido interés general es la principal elaboración de la teoría de la soberanía nacional, justificadora de la democracia representativa: la soberanía reside en la nación, figura abstracta, y no en los miembros de la colectividad; por tanto, el sufragio aparece como el principal mecanismo de participación, los elegidos toman decisiones consultando únicamente el interés general y el bien nacional, y no son responsables ante los electores. Los defensores de esta tesis afirman que, dadas las actuales características de la mayor parte de los Estados, es imposible seguir el modelo propuesto por la democracia directa, esto es, que el cuerpo electoral decida directamente todos los asuntos que conciernen a la buena marcha del país, y su participación se reduce entonces a escoger a quienes han de gobernarlos.

Sin embargo, la democracia representativa se halla actualmente en un Estado de crisis generalizada, el abstencionismo aumenta considerablemente en todos los países y la militancia en los partidos políticos se reduce en proporciones aún mayores, lo que hace inoperantes los dos principales mecanismos de participación propuestos por este sistema.

Surge entonces la necesidad de establecer un nuevo modelo democrático que permita la intervención activa de los diversos actores sociales en la



En el barrio popular. Oleo de Clemencia Escobar de Lucena, 1975. 130 x 160 cm. Centro Documental, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.

vida política. El primer elemento de la transformación consiste en la implantación del mandato imperativo y la posibilidad de revocatoria, seguido por el reconocimiento de la pluralidad de intereses que guían la sociedad y la multiplicidad de grupos que intervienen en la vida social. Bajo este nuevo esquema la participación no se limita solamente al sufragio.

Como consecuencia de esta tendencia se produce una redefinición del concepto de democracia, que se enriquece con la aceptación de las diferencias existentes entre los miembros de la colectividad y por la instauración de vías que permiten a todos los actores sociales intervenir en los procesos de toma de decisiones. A su vez, para funcionar adecuadamente el sistema requiere que los ciudadanos estén interesados en utilizar activamente el nuevo conjunto de posibilidades, es decir, que usen efectivamente los mecanismos existentes. Esto supone la formulación de un nuevo compromiso en el seno de la sociedad, en el que aparezcan como únicos canales de participación aceptable los establecidos. Igualmente, ese nuevo pacto debe restituir al modelo democrático su legitimidad y hacer que los ciudadanos consideren la democracia como el sistema que les permite la satisfacción de sus genuinas aspiraciones.

DESCENTRALIZACIÓN

En Colombia la participación política ha estado ligada al proceso de descentralización. Esta no ha sido concebida simplemente como una técnica de asignación de competencias entre la nación y las distintas entidades territoriales, sino que involucra todo el esquema de relaciones existente entre los ciudadanos, la administración, la política y la economía. Es todo un sistema que se propone reformular el modelo de desarrollo y lograr la modernización del aparato estatal, así como dotar a las instituciones de una legitimidad de la que carecen; en este orden de ideas, la participación ciudadana aparece como uno de los principales instrumentos para la consecución de tales propósitos.

La crisis de legitimidad del sistema democrático representativo en Colombia es particularmente aguda. Estamos en presencia de un Estado débil, carente de legitimidad e incapaz de asegurar mejores condiciones de vida a los ciudadanos. El monopolio bipartidista, establecido por el Frente Nacional, terminó por agotar la única forma de participación reconocida constitucionalmente: las elecciones; en la medida en que los partidos tradicionales han perdido, si es que alguna vez lo tuvieron, el carácter de instrumentos a través de los cuales se canaliza la intervención de los ciudadanos en la vida política. Los índices de abstencionismo aumentan significativamente y la ausencia de mecanismos de participación diferentes, que permitan la expresión del malestar social, se traduce en una irrupción de formas violentas de protesta, multiplicación de tomas de instalaciones públicas, paros cívicos e incremento de la actividad subversiva que, adicionalmente, goza de un creciente apoyo por parte de algunos estamentos de la sociedad.

La participación se concibe inicialmente como un instrumento de la lucha antiguerrillera; la creación de nuevos espacios que permitan la expresión de las fuerzas sociales es considerada como un elemento indispensable dentro del proceso de paz emprendido por la administración del presidente Belisario Betancur. El municipio aparece como el espacio propicio para iniciar el experimento participativo, dada su condición de ámbito natural donde entran en contacto el ciudadano y el Estado. Se busca involucrar a los ciudadanos en la política y eliminar las vías de hecho, ofreciendo instrumentos para participar en las decisiones locales; en otras palabras, se trata de la socialización del Estado. Simultáneamente se abandona la tradicional concepción de la sociedad civil como un cuerpo único e indistinto, reconociendo las organizaciones sociales existentes y permitiéndoles desempeñar una función importante dentro del proceso en marcha.



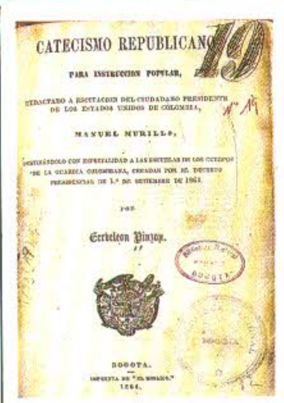
Campaña en Codazzi. Oleo de Clemencia Escobar de Lucena, 1975. 160 x 130 cm. Centro Documental, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.

Democracia municipal y consulta popular

Una de las principales medidas expedidas por la administración Betancur para impulsar el proceso de descentralización y de participación ciudadana fue el acto legislativo 1 de 1986, que dispuso en su artículo primero: «Todos los ciudadanos eligen directamente presidente de la República, senadores, representantes, diputados, consejeros intendenciales y comisariales, alcaldes y concejales municipales del Distrito Especial». Esta es la instauración de la democracia municipal; los habitantes pueden elegir directamente a los mandatarios locales, quienes ya no son vistos como una imposición de autoridades lejanas.

En lo relativo a la elección popular de alcaldes, este acto legislativo fue desarrollado parcialmente por las leyes 8 de 1986 y 49 de 1987. Fue establecida además, conjuntamente con el artículo 374 del Código del Régimen Municipal, la consulta ciudadana a nivel municipal para decidir sobre asuntos de interés local.

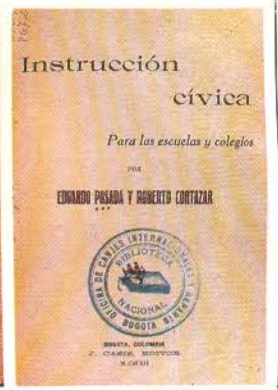
La ley 42 del 8 de septiembre de 1989 desarrolló y reglamentó la consulta local de la siguiente manera: «Artículo primero. La consulta popular es una institución que garantiza la efectiva intervención de la comunidad para que decida directamente sobre asuntos de orden local. Artículo segundo. Participación: Todo ciudadano tiene derecho a expresarse en las consultas populares, si aparece en el censo electoral vigente del respectivo municipio o distrito y no ha perdido sus derechos políticos. Artículo tercero. Iniciativa y convocatoria: Corresponde al respectivo concejo municipal o distrital convocar la consulta popular, a petición de: a) el alcalde; b) la tercera parte, al menos, de los concejales del respectivo municipio o distrito; c) un número plural de ciudadanos equivalente al 5% del censo electoral del respectivo municipio o distrito. En este evento el concejo no podrá negar la convocatoria, salvo por causales de ilegalidad o inconstitucionalidad; d) un número plural, no inferior a la mitad de las juntas directivas de acción comunal, debidamente reconocidas, que funcionen en el territorio del correspondiente distrito o municipio».



"Catecismo republicano para la instrucción popular" Cerbeleón Pinzón, 1864.



"Manual de instrucción moral y cívica" Francisco José Urrutia, 1907.



"Instrucción cívica" Eduardo Posada y Roberto Cortázar. 1912.



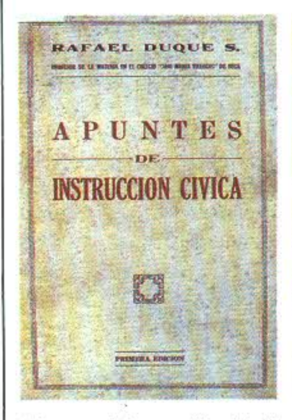
"Manual de instrucción cívica" Diego Mendoza, 1913.



"Instrucción cívica" Fernando E. Baena, 1918.



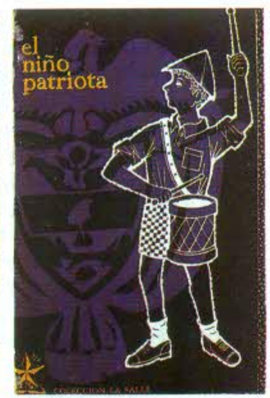
"El alma nacional" Luis María Mora, 1922.



"Apuntes de instrucción cívica" Rafael Duque S., 1937.



'Enseñanza cívica" León Facio Lince, 1945.



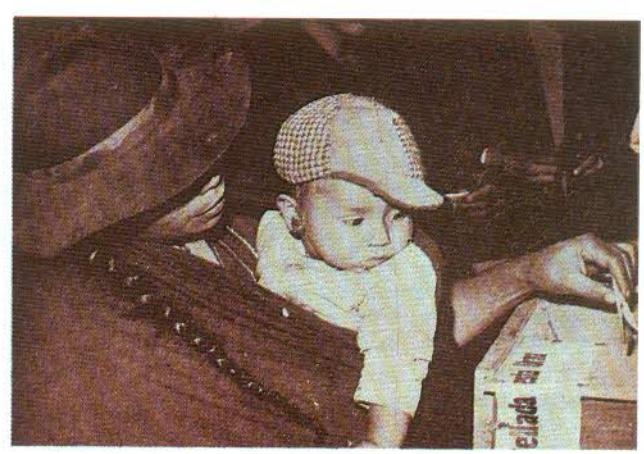
"El niño patriota" Hermano Florencio Rafael, 1959.

Otras disposiciones del proceso descentralizador

La ley 11 de 1986 facultó a los concejos municipales para dividir su territorio en jurisdicciones administrativas llamadas Comunas en la zona urbana, y Corregimientos en la zona rural. A la cabeza de ellas se encontrará una Junta Administradora Local (JAL). El artículo 313 de esta ley dispuso que las juntas estarán integradas por no menos de tres, ni más de siete miembros, elegidos en la forma que determinen los concejos, «en todo caso, no menos de la tercera parte de los miembros de la junta serán elegidos por votación directa de los ciudadanos de la comuna o corregimiento correspondiente». Esto constituye una manera de acercar la decisión de los asuntos locales a la comunidad; el barrio adquiere una importancia política



Aglomeración ciudadana en Bogotá, durante los comicios de febrero de 1922. Fotografía de "El Gráfico".



Mujer campesina vota en el plebiscito del 1º de diciembre de 1957. Fotografía de Sady González, "Cromos".

que no tenía y se establece una corporación encargada de velar por sus intereses.

Según los artículos 157 a 160 del Código de Régimen Municipal: «Las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales encargados de la prestación directa de los servicios municipales estarán integrados así: una tercera parte de sus miembros serán funcionarios de la respectiva administración municipal; otra tercera parte, representantes de los respectivos concejos; y la tercera parte restante, delegados de entidades cívicas o de usuarios del servicio o servicios cuya prestación corresponda a los citados establecimientos o empresas».

Los representantes de la comunidad deberán constituir Ligas de Usuarios que facturen al menos el 2% del total facturado como promedio mensual del último año. De esta manera, los ciudadanos podrán participar en la fiscalización y control de la prestación de los servicios públicos.

Por último, la ley 11 de 1986 permitió la celebración de contratos, convenios o acuerdos entre las Juntas de Acción Comunal, las Sociedades de Mejora y Ornato, las Juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y Usuarios, por una parte, y los municipios y sus entidades descentralizadas, por la otra; siempre y cuando las primeras estén constituidas con arreglo a la ley, no tengan ánimo de lucro, tengan sede en el respectivo distrito y los contratos versen sobre la prestación de servicios que se hallen a cargo de los últimos.

La reforma descentralista impulsada por Betancur siguió su curso en el gobierno de Virgilio Barco. Durante la administración Barco se estructuró, mediante el decreto 1216 de junio 12 de 1989, la participación comunitaria en el servicio de salud, facultando a la comunidad para que compartiera, interviniera y acordara sobre todo lo relacionado con el servicio de salud. Para ello deberán crearse los Comités de Participación de la Comunidad en Salud en cada puesto y centro de salud, hospital local o regional del país. Los comités estarán integrados por representantes de la administración municipal, instituciones que presten el servicio de salud y organizaciones comunitarias; estas últimas pueden ser: juntas de acción comunal, asociaciones de bienestar, asociaciones de padres de familia, asociaciones de usuarios campesinos, organizaciones indígenas, organizaciones de mineros, pescadores, industriales y ganaderos, entre otros. Serán responsabilidades de los comités: estudiar los problemas y proponer soluciones por orden de prioridades; ponerse de acuerdo sobre cómo invertir los recursos disponibles y vigilar la calidad de los servicios que se prestan; velar porque las tarifas y los horarios sean los adecuados para la comunidad; establecer sus propias normas de funcionamiento y mantener una comunicación efectiva con la comunidad.

La ley 10 de enero 10 de 1990 consagró dentro de los principios básicos del servicio público de salud la participación ciudadana, señalando en su artículo tercero las bases generales de la participación ciudadana y la participación comunitaria en la planeación y gestión de los servicios de salud.

Constitución de 1991

Durante la administración Barco la violencia adquirió en Colombia proporciones insospechadas. Todos los sectores clamaban por la formulación de un nuevo pacto social y el establecimiento de nuevas formas de convivencia. Las medidas que ampliaban el espectro democrático no eran suficientes para asegurar la legitimidad del Estado, se requería una reforma radical, un nuevo punto de partida. Este malestar se tradujo en un movimiento en favor de la convocatoria de una Asamblea Constituyente, movimiento liderado desde el comienzo por las fuerzas sociales; el Estado iba a la zaga de la iniciativa ciudadana; se limitaba, por así decirlo, a legalizar situaciones de facto. En este proceso la participación ciudadana, por fuera de los cauces establecidos por la Constitución, alcanzó su máxima expresión y su producto fue la nueva Constitución Política de Colombia.

La Carta de 1991 establece un sistema al que podríamos denominar democracia participativa, descubriendo horizontes para un nuevo esquema de organización política. Desde el inicio, artículo primero, queda establecido que el Estado colombiano es una democracia participativa y pluralista y que uno de los fines primordiales del Estado es facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (artículo segundo).

Participación política

La Constitución de 1991 hace múltiples alusiones a la participación de los colombianos en la conformación, ejercicio y control del poder político; pero la responsabilidad de establecer las formas y los mecanismos de ejecutar tal participación recae, en especial, sobre los artículos 40 y 103, respectivamente.

Así, el instrumento para poder elegir, ser elegido, participar en elecciones, plebiscitos, referendos y consultas populares, es el voto. Para proponer leyes y reformas constitucionales a las corporaciones públicas, los colombianos cuentan con la iniciativa legislativa y pueden, además, ejercer control sobre la conducta política de sus elegidos mediante la revocatoria del mandato.

Participación social

Aunque la política es un principio de organización de la vida social de los individuos, la participación social requiere elementos y mecanismos diferentes de los de la participación política para poder cristalizarse. En este campo, los constituyentes también fueron innovadores e introdujeron importantes avances, al complementar muchos de los artículos del título segundo, especialmente los que atañen al derecho de asociación, con la segunda parte del artículo 103, que dispone que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública, clara manifestación del deseo de estimular la participación social.

Dentro de esta misma tónica, el artículo 45 establece que el Estado y la sociedad garantizarán la participación de los jóvenes en los organismos que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud. Así mismo, el artículo 78 consagra la posibilidad de que las asociaciones de consumidores y usuarios intervengan en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Por último, el artículo 369 dispone que la ley establecerá las formas como los usuarios contribuirán a la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten servicios públicos, elevando a precepto constitucional lo que antes era una mera disposición legal.



Botón electoral para la campaña presidencial de Laureano Gómez Castro, 1950.

El voto

El voto ha sido el mecanismo tradicional de participación política en los sistemas democráticos. Una de las condiciones y, a la vez, característica esencial de un sistema democrático es que la colectividad escoja a sus gobernantes. Esto se hace a través de elecciones periódicas y libres, en las cuales todos los ciudadanos pueden ejercer el derecho al sufragio.

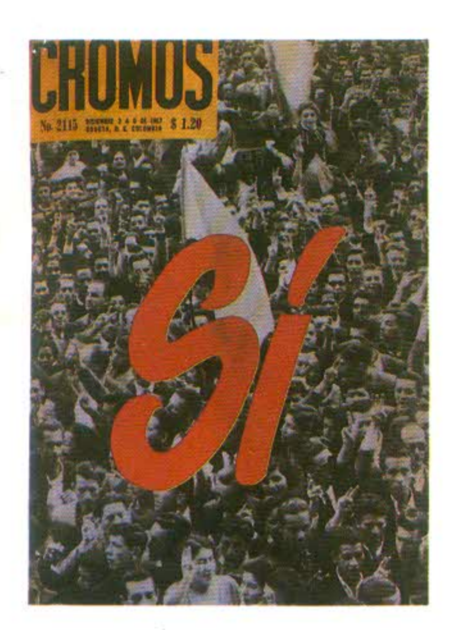
Jurídicamente el sufragio universal es aquel en el cual no existe ninguna restricción por causas de fortuna o de capacidad intelectual. Esta es una conquista relativamente reciente en la mayor parte de los países occidentales y corresponde a la irrupción de las masas en la vida política, debido a la eliminación de las limitaciones al ejercicio del voto por razones de edad, sexo, indignidad, raza o profesión.

En Colombia el sufragio universal fue establecido por primera vez en la Constitución de 1853, pero sólo de manera definitiva con la reforma constitucional de 1936. Hasta entonces imperó un sistema que puede calificarse de mixto, pues oscilaba entre dos variaciones de sufragio restringido-censitario, cuando se restringe el derecho al voto por razones de fortuna; y sufragio capacitario, cuando se reserva a los ciudadanos que poseen un cierto grado de instrucción, básicamente a quienes saben leer y escribir. La Constitución de 1886 establecía que todos los ciudadanos elegían directamente a los concejales y diputados a las asambleas departamentales; pero tratándose de la elección de representantes a la Cámara y de electores a cuyo cargo estaba la elección del presidente de la República, no podían sufragar sino los ciudadanos que supieran leer y escribir, o tuvieran una renta anual de quinientos pesos o propiedad inmueble de mil quinientos pesos. La reforma constitucional de 1910 mantuvo el principio, pero rebajó la cuantía de la renta y la propiedad raíz. La reforma de 1936 consagró definitivamente el sufragio universal para todas las elecciones. El acto legislativo Nº 3 de agosto 25 de 1954 extendió el derecho de sufragio a la mujer.

Hasta hace poco el voto constituía el único modo de participación política en Colombia. La nueva Constitución lo consagra como derecho y como deber. El voto conserva su carácter facultativo, a pesar de numerosas iniciativas para hacerlo obligatorio. Los ciudadanos eligen en forma directa, esto es, sin la conformación de asambleas electorales, al presidente y vicepresidente de la República, a los senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales y miembros de las juntas administradoras locales, y cuando la ocasión lo requiera, a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente.

El plebiscito

La noción de plebiscito es controvertida. Está fuera de discusión el hecho de que se trata de un pronunciamiento popular. Tradicionalmente se ha definido como una consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza constitucional o gubernamental, es decir, político, y es, en consecuencia, un instrumento de democracia directa, aunque puede ser utilizado, como todos los mecanismos de este tipo, de manera instrumental por corrientes dictatoriales o totalitarias para legitimar su poder autocrático. Esta definición puede parecer incompleta, debido a que no permite trazar una línea de distinción entre plebiscito y una institución análoga: el referendo; pero algunos estudiosos consideran que son figuras distintas, mientras que otros sostienen que entre ellas no existe ninguna diferencia conceptual rigurosa. Hay quienes consideran que el plebiscito tiene lugar cuando el pueblo delibera sobre un tema sin que haya ningún acto previo de los órganos estatales; la presencia de éstos caracteriza-



La multitud con la V de la victoria en portada de "Cromos" dedicada al Plebiscito de 1957.

ría al referendo. Pero esta definición es controvertida por la existencia de plebiscitos realizados para ratificar actos estatales, como el plebiscito celebrado en Colombia en 1957 para aprobar la reforma a la Constitución. Otros opinan que el plebiscito se aplica cuando el pueblo se pronuncia sobre determinados hechos o sucesos, tales como la proposición de personas en cargos, anexiones territoriales o elección de formas de gobierno, y no sobre actos normativos, para los cuales se aplicaría el referendo. Los estudiosos franceses configuran el plebiscito como la elección de un hombre, viendo en el referendo el voto sobre un problema. Gladio Gemma considera que los términos son sinónimos y que puede solamente destacarse una diferencia histórica en el uso de uno u otro término.

De este modo, el término plebiscito se utiliza en primer lugar para indicar sucesos excepcionales, normalmente fuera de las previsiones constitucionales —los textos constitucionales mencionan con más frecuencia el referendo—. En este contexto se puede encontrar no una convalidación, pero sí una explicación a ciertas definiciones propuestas, dado que puede sostenerse que, debido a su tendencia a la excepcionalidad, se utiliza con más frecuencia el término plebiscito para indicar ya sea pronunciamientos populares no precedidos por actos estatales o, sobre todo, hechos o sucesos que debido a su excepcionalidad no encuentran una disciplina constitucional. La Constitución colombiana se limita a enumerar al plebiscito dentro de los mecanismos de participación, sin establecer los casos en los cuales tendría aplicación esta figura.

El referendo

El referendo es un mecanismo que permite al cuerpo electoral aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias; se diferencia del plebiscito por una mayor regularidad. La voluntad del referendo es hacer una democracia pluralista, que se manifieste no sólo a través de los partidos (asociaciones políticas), sino también a través de las formaciones sociales, del pueblo en general y, más concretamente, del cuerpo electoral. En relación con la actividad legislativa, puede constituir una función de iniciativa y estímulo para producir nuevos actos jurídicos y una función de control respecto de los actos normativos ya adoptados.

El referendo funciona como una reserva de la democracia directa, puesto que mediante tal institución el pueblo, o más exactamente el cuerpo electoral, participa por vía consultiva o deliberativa en el proceso decisional. Es natural, por tanto, que el destino del referendo haya estado estrechamente ligado a las vicisitudes de la democracia directa.

En el siglo pasado —y también en el precedente, en la medida en que fue superado el absolutismo— no se advirtió la exigencia de hacer participar al pueblo en las decisiones públicas, y se reconoció un cuerpo electoral notablemente restringido. Con sólo algunas excepciones, como Suiza, se afirmó un sistema parlamentario respetuoso de las libertades populares, pero no preocupado por asegurar el pleno poder del pueblo, y en el cual el referendo tuvo muy poco lugar. En el siglo XX, durante la oleada democrática que caracterizó a la primera posguerra, se difundió la institución del referendo, que fue disciplinado en múltiples formas por las diversas Constituciones; después de la segunda guerra hubo un retorno al espíritu de 1919, pero atenuado puesto que la complejidad de la actividad estatal, por un lado, y la desconfianza en el real poder decisorio del pueblo, por el otro, favorecieron un mayor escepticismo sobre la democracia directa, o sobre el injerto de instituciones de esta última en la democracia representativa.

Desde el punto de vista de la validez del referendo como técnica decisional, hay quienes consideran que si bien es cierto que el referendo permite obtener información sobre las opiniones de la población respecto de leyes específicas y controvertidas, también es cierto que instrumentos como los sondeos de opinión serían de igual utilidad, si no fuera porque el referendo impone a los gobernantes plegarse inmediatamente a la voluntad de los gobernados y, por tanto, conduce al país legal en automática sintonía con el país real. El referendo es una de las posibles técnicas

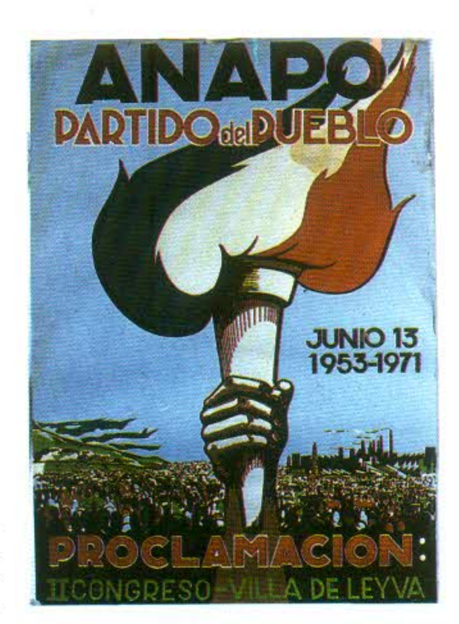


Una mesa electoral en 1922. Foto de "El Gráfico".

decisorias a disposición de los sistemas políticos; maximiza la democracia participativa y la eficacia decisional en determinadas condiciones.

La práctica histórica ofrece diversas clasificaciones del referendo. Por su fundamento jurídico se diferencian: el referendo obligatorio, cuando es impuesto por la Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas; y el referendo facultativo, cuando su iniciativa depende de una autoridad competente, por ejemplo, de una determinada fracción del cuerpo electoral o de las cámaras. Bajo este aspecto el referendo puede ser el momento de un procedimiento —constitucional, legislativo o administrativo—, o puede constituir el único acto deliberativo, agotándose en el procedimiento, como cuando abroga un acto válido y operante en el ordenamiento. Atendiendo a su eficacia normativa, puede ser constituyente, si se refiere a la aprobación de una Constitución; constitucional, si atiende a la revisión de una Constitución; legislativo o administrativo, si concierne respectivamente a leyes o actos administrativos. Por su eficacia jurídica, el referendo es de ratificación o sanción, cuando la norma sólo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral que viene a sustituir a la autoridad sancionatoria de las leyes; y consultivo, cuando el resultado no tiene carácter vinculante para la autoridad legislativa ordinaria.

En Colombia el referendo ha sido consagrado por la Constitución de 1991 como uno de los mecanismos de participación del pueblo en la vida política del país. En varias ocasiones habrá que someter a la opinión del cuerpo electoral decisiones tomadas por el Congreso; por ejemplo, cuando dos o más departamentos deseen constituirse en una región como entidad territorial, la decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados, según lo establece el artículo 307 de la Carta constitucional. También deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando versen sobre los derechos fundamentales, sus garantías, procedimientos de participación popular o el Congreso, siempre y cuando así lo solicite un 5% de los ciudadanos que integren el censo electoral (artículo 377). Además, los ciudadanos podrán mediante referendo reformar directamente la Constitución (artículo 374).



Cartel para la proclamación de Anapo como partido político en Villa de Leyva, junio 13 de 1971.

El cabildo abierto

Esta institución, que tiene reminiscencias coloniales, ya era contemplada por las Leyes de Indias. En la Colonia, los cabildos eran el máximo órgano de gobierno de las municipalidades. Las leyes preveían dos tipos de cabildo: ordinario y abierto; los primeros estaban integrados por las autoridades locales de las ciudades o villas, que eran los regidores o concejales, los alcaldes ordinarios, el alguacil mayor, el alférez real, el depositario general, el fiel ejecutor (que tenía a su cargo la vigilancia de las reglamentaciones de pesas y medidas) y el receptor de penas (cobrador de multas). En algunos cabildos, como en el de Buenos Aires, esos cargos eran desempeñados con carácter rotativo por los mismos regidores. Además de funciones propiamente municipales, tenía atribuciones judiciales en primera instancia, en lo civil y criminal.

El cabildo abierto era la reunión convocada por los miembros del cabildo ordinario cuando la gravedad de las circunstancias lo hacía aconsejable. Estaba formado por aquellos vecinos que los cabildantes juzgaban oportuno invitar. Su carácter democrático era del todo ilusorio, porque en realidad en él sólo se reunían las élites coloniales; a pesar de ello, en casi toda la América española la convocatoria de cabildos abiertos permitió que se manifestara por primera vez el credo revolucionario de algunos colonos, tal como ocurrió en Santafé de Bogotá el 20 de julio de 1810, cuando el pueblo, reunido en un cabildo abierto, protestó contra las autoridades españolas.

El cabildo abierto tenía un carácter extraordinario y no estaba contemplado como mecanismo de uso corriente dentro de la vida colonial. De acuerdo con estas características, parecería que la intención de la Asamblea Constituyente de 1991 fue establecer un mecanismo excepcional que permitiera a los pobladores del municipio afrontar situaciones de crisis.

La iniciativa legislativa

La iniciativa legislativa es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden lograr que sus representantes se ocupen de un asunto concreto, cuya propuesta inicial surge de la voluntad del electorado. Hace parte de las instituciones de la democracia semidirecta, pues como su nombre lo indica presume la existencia de un cuerpo representativo que dé curso a la iniciativa.

La Carta de 1991 determina que las leyes no sólo tendrán origen en las propuestas de los miembros de las cámaras y del gobierno, o de otras entidades expresamente señaladas por la Constitución, sino también en la iniciativa popular, pudiendo presentar proyectos de ley o de reforma constitucional un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral existente en la fecha.

La Constitución consigna, además, diferentes oportunidades en que se puede poner en práctica la iniciativa popular; los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar a la respectiva corporación pública, y ésta estará obligada a tramitarlos, proyectos sobre asuntos de su competencia; presentar, siempre y cuando los proponentes logren un número igual o superior al 5% del censo electoral vigente, proyectos de acto legislativo; tendrán también iniciativa para que el Congreso, mediante ley, someta a referendo un proyecto de reforma constitucional; y en un número equivalente a la décima parte del censo electoral, tendrán iniciativa para solicitar la convocación de un referendo para la derogatoria de una ley.

La revocatoria del mandato

La palabra revocatoria significa dejar sin efecto o invalidar una concesión



"Entre todos cambiaremos la historia de Colombia". Cartel de Nelson Osorio para la campaña presidencial de Carlos Pizarro Leongómez, 1990.

o mandato. Este mecanismo constituye una verdadera novedad en la Constitución colombiana, pues en la historia política del país no se había considerado antes la posibilidad de exigir la responsabilidad de los elegidos ante sus electores.

La revocatoria del mandato, consagrada en el artículo 103 de la Carta como mecanismo, y en el artículo 40 como forma de ejercer la participación política, queda plenamente establecida como un derecho de los ciudadanos en el artículo 133, cuando expresa: «El elegido [miembros de los cuerpos colegiados de elección directa] es responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura». Así mismo, el artículo 289 establece el voto programático, esto es, la obligación de los gobernadores y alcaldes de cumplir el programa que presentaron al inscribirse como candidatos.

La consulta popular

En Colombia existe un precedente jurídico no muy lejano de la consulta popular: el acto legislativo 1 de 1986, que conjuntamente con el artículo 374 del Código de Régimen Municipal establecía la consulta ciudadana a nivel municipal para decidir sobre asuntos de interés local.

Del contexto de estas disposiciones y de las que dedica la nueva Constitución a este tema, puede concluirse que la consulta popular es una institución a través de la cual la ciudadanía expresa su opinión sobre un asunto concreto, a pedido de una determinada autoridad. En consecuencia, el presidente de la República, los gobernadores y alcaldes, según el caso, podrán solicitar la opinión del pueblo respecto de asuntos de su competencia. El primero, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República; y los segundos, previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine (artículos 104 y 105). Tratándose de consulta a nivel nacional, la Constitución es clara en cuanto a la obligatoriedad de la decisión del pueblo; no sucede lo mismo con la consulta a nivel regional (artículo 105), donde no se expresa si la opinión de los ciudadanos obliga a los alcaldes y gobernadores a acogerla y traducirla en acciones concretas.

Adicionalmente, los ciudadanos disponen de un mecanismo de control sobre los actos reformatorios de la Constitución: la demanda de inconstitucionalidad. No obstante, la nueva Carta la limita a los vicios de procedimiento en el trámite de las reformas.

Bibliografía

García Pelayo, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid, Alianza, 1987.

Laclau, Ernesto. "Los nuevos movimientos sociales y la pluralidad de lo social". *Foro*. Fondo Nacional por Colombia, (Bogotá, 1987).

Lozada, Rodrigo y Eduardo Vélez. *Identificación y participación política en Colombia*. Bogotá, Fedesarrollo, 1982.

Torres del Moral, Antonio. *Estado de derecho y democracia de partidos*. Madrid, Universidad Complutense, 1991.

Organización electoral

Augusto Hernández Becerra



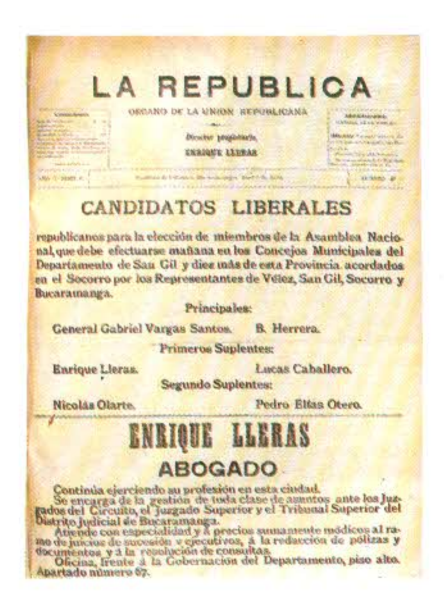
Mesa de votación en la Plaza de Toros de Santamaría, en Bogotá, durante las elecciones del 5 de junio de 1949. Fotografía de Sady González publicada por "Cromos".

El pensamiento político moderno está fundado sobre el principio según el cual todo gobierno debe ser fiel expresión de la voluntad popular. Por tanto, el fenómeno del poder político está supeditado a la idea de democracia, definida por Abraham Lincoln como «gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo».

De acuerdo con la doctrina liberal, impulsada históricamente por los procesos revolucionarios de Inglaterra (revolución de 1688), Estados Unidos (declaración de independencia de 1776 y Constitución de Filadelfia de 1787) y Francia (revolución de 1789), todo gobierno constituido por los representantes legítimos del pueblo es democrático. Y para lograr la integración de un gobierno que sea representativo de la voluntad popular, se necesita la realización de elecciones. Estas son elemento fundamental y decisivo para llevar a la práctica la idea de democracia.

Ahora bien, las elecciones deben efectuarse conforme a la ley y su resultado debe traducir, con toda fidelidad, la auténtica voluntad de las mayorías, porque el acatamiento del deseo mayoritario es regla de oro de la democracia. Garantizar que ello sea así es cuestión que atañe a las normas electorales, que son, por así decirlo, el estatuto de la democracia. La definición de las reglas a las cuales debe someterse el juego político forma parte esencial de la Constitución Política de todo Estado moderno. No olvidemos que entre las principales finalidades de una Constitución se encuentra, precisamente, la de regular la organización y funcionamiento del Estado, propósito que en los Estados contemporáneos de tradición occidental se cumple por medio de instituciones y normas electorales.

Los ciudadanos son los protagonistas de la vida política del país. Individualmente y agrupados en todo tipo de organizaciones, manifiestan sus preferencias políticas por medio de las elecciones. Las posibilidades de acción política de los ciudadanos y los grupos están garantizadas en los llamados derechos políticos consagrados por la Constitución; el principal de ellos es el derecho de sufragio. El Estado tiene la obligación de respetar, proteger y fomentar esos dere-


LA REPUBLICA

ORGANO DE LA UNION REPUBLICANA

Director propietario,
ENRIQUE LLERAS

CANDIDATOS LIBERALES

republicanos para la elección de miembros de la Asamblea Nacional, que debe efectuarse mañana en los Concejos Municipales del Departamento de San Gil y diez más de esta Provincia, acordados en el Socorro por los Representantes de Vélez, San Gil, Socorro y Bucaramanga.

Principales:

General Gabriel Vargas Santos. B. Herrera.

Primeros Suplentes:

Enrique Lleras. Lucas Caballero.

Segundo Suplentes:

Nicolás Olarte. Pedro Elías Otero.

ENRIQUE LLERAS

ABOGADO

Continúa ejerciendo su profesión en esta ciudad.

Se encarga de la gestión de toda clase de asuntos ante los Juzgados del Circuito, el Juzgado Superior y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga.

Atiende con especialidad y á precios sumamente módicos al ramo de juicios de sucesión y ejecutivos, á la redacción de pólizas y documentos y á la resolución de consultas.

Oficina, frente á la Gobernación del Departamento, piso alto. Apartado número 67.

Reclamo publicitario electoral: Candidatos a la Asamblea Nacional Constituyente por el Departamento de San Gil y Provincia de Bucaramanga. "La República", abril 2 de 1910.

chos y de facilitar los medios técnicos y materiales necesarios para que el pueblo pueda ejercerlos, finalidad que cumple por medio de un organismo especializado y autónomo, a cuyo cargo está la preparación, organización y vigilancia de los comicios.

Así, la organización electoral corresponde a la parte del derecho público que trata sobre los principios y procedimientos relativos a la designación de autoridades mediante el voto popular, tanto en el orden nacional como en los distintos niveles territoriales; la participación ciudadana en las elecciones, tanto en forma individual como asociada, a través de partidos, movimientos y grupos políticos; la administración de los servicios electorales por parte del Estado; y, finalmente, la legislación que regula las elecciones en forma especial.

Evolución del derecho de sufragio

La democracia implica necesariamente libertad, partidos políticos y elecciones. Los miembros de toda sociedad democrática, cumplidos ciertos requisitos jurídicos, adquieren la calidad de ciudadanos y, desde ese momento, la plenitud de los derechos políticos, entre los cuales descolla el derecho de sufragio. Este derecho otorga al ciudadano la capacidad de votar en toda elección (derecho de sufragio activo) y la capacidad de ser candidato a los distintos cargos de elección popular (derecho de sufragio pasivo).

El estudio de la evolución del derecho de sufragio permite conocer los progresos de la democracia desde sus inicios, cuando se mantuvo restringida a sectores privilegiados de la sociedad, hasta hoy, cuando bajo la denominación de sufragio universal ha adquirido una gran amplitud. En las democracias del siglo XX el derecho de sufragio tiene las siguientes características: es secreto, directo, igual, libre y universal.

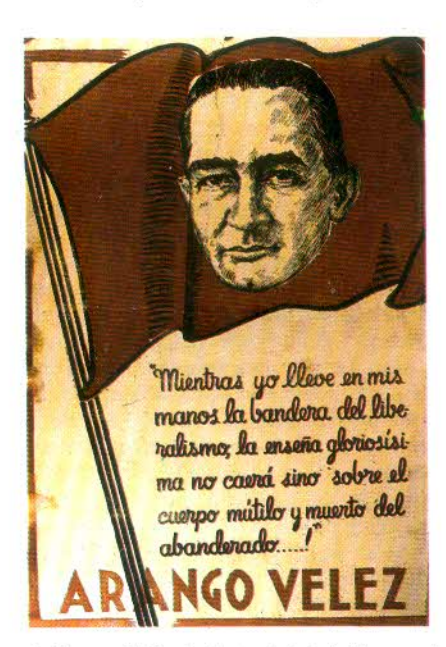
Al secreto del voto se opone el voto público, que permite a todos los participantes enterarse de la forma como cada uno ha votado. El voto público expone al elector a las presiones, amenazas y represalias de la colectividad, la cual fácilmente puede alterar la intención de voto inicial y espontánea de los ciudadanos. Por ello, el secreto se erige en una protección de la libertad de conciencia e, inclusive, de la integridad física y moral del elector, en especial de quien forma parte de grupos minoritarios en asambleas airadas y vociferantes, y es condición indispensable del voto democráticamente entendido.

En Colombia, como en muchos otros países a comienzos del siglo XIX, el voto fue público durante los primeros tiempos de la República. La ley electoral del 2 de abril de 1832 decía en su artículo 13: «Cada sufragante parroquial votará por el elector, o electores que correspondan al distrito parroquial, pronunciando clara i distintamente, de uno en uno, los nombres de los ciudadanos por quienes votare». No obstante, la ley sobre elecciones de mayo 23 de 1843 estableció el voto secreto, que debía anotarse en papeletas de color blanco, y el uso de las urnas electorales.

El voto es directo cuando el elector sufraga sin valerse de intermediarios, por el candidato o candidatos de su personal preferencia. Es indirecto cuando los ciudadanos designan a unos electores, quienes en elecciones de segundo grado votan por quienes van a ocupar los cargos de elección popular. En esta forma se elige hasta hoy al presidente de los Estados Unidos. El voto indirecto puede prestarse para desviar la intención original del electorado; por tanto, el voto directo ofrece más garantías para el ejercicio de la democracia.

El sufragio indirecto se practicó en Colombia desde los primeros tiempos de la República hasta 1853, cuando la Constitución expedida ese año consagró por primera vez el sufragio directo para todas las elecciones nacionales. La Constitución de 1863 conservó el sufragio directo sólo para elegir representantes al Congreso de la República, al igual que la Constitución de 1886. El acto legislativo 3 de 1910 lo restableció para la elección de presidente de la República, y el acto legislativo 1 de 1945 lo generalizó para las demás elecciones.

La práctica del voto igual corresponde al principio expresado en la fórmula "un hombre, un voto". Todo ciudadano tiene idéntico derecho a





Reclamo publicitario electoral: Carteles de campaña de Carlos Arango Vélez (1942) y Anapo (1974).

votar, y todos los votos tienen igual valor, sin que sea posible atribuirles mayor o menor importancia por razones de propiedad, educación, religión, raza, sexo o posición política.

La práctica del voto desigual es, fundamentalmente, un fenómeno del siglo XIX, cuando era usual conceder el derecho de votar por segunda vez, en una misma elección, a los graduados universitarios (voto de "capacidad" o "capacitario"), o a los propietarios de casas, tierras o negocios, quienes al pagar impuestos figuraban en el censo de contribuyentes (de ahí su denominación como voto "censitario"). Hasta 1948 subsistieron en Inglaterra algunas modalidades de voto múltiple. En Colombia sólo se practicó parcialmente, en el siglo XIX, el voto censitario.

En una democracia es inconcebible que el elector no pueda votar con entera libertad. Objetivo esencial de las normas electorales es, por tanto, rodear de garantías al ciudadano para permitirle depositar su voto libre de toda coacción o intimidación, y para que el sufragio sea manifestación espontánea de sus íntimas convicciones y preferencias.

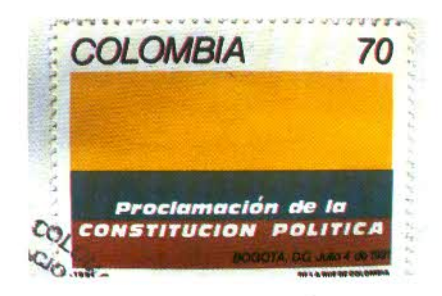
El sufragio universal es resultado de un largo proceso ocurrido a lo largo del siglo XIX y parte del XX, que llevó finalmente a la supresión de las restricciones que en un principio reservaron el derecho de sufragio a sectores minoritarios de la sociedad: los propietarios, los varones, los letrados. La sucesiva remoción de impedimentos legales por razón de sexo, creencias políticas o religiosas, raza, edad, condición cultural, social o económica, ha universalizado contemporáneamente el derecho de sufragio, de tal manera que corresponde hoy a una extensión de la ciudadanía sin antecedentes en la historia.

En Colombia el acto legislativo 1 de 1936 abolió las últimas limitaciones de carácter socioeconómico que pesaban sobre el derecho de sufragio, originarias del siglo XIX. El acto legislativo 3 de 1954 extendió la plenitud de los derechos ciudadanos a la mujer, y el acto legislativo 1 de 1975 redujo de 21 a 18 años la edad a partir de la cual se adquiere en Colombia la ciudadanía.

Constitución Política de 1991

Reforma electoral

La Constitución Política de 1991 es la concreción de un ambicioso proyecto



Sello de correos conmemorativo de la promulgación de la nueva Constitución Política de Colombia el 4 de julio de 1991.

de reforma económica, social y política. Entre sus principales objetivos está la introducción del principio de la democracia participativa, y el establecimiento de los mecanismos o procedimientos propios de esta modalidad democrática, con la cual se pretende remediar las limitaciones de la democracia fundada exclusivamente en la clásica noción de representación.

La idea de la participación busca que las posibilidades ofrecidas al ciudadano para influir en la vida política del país no se agoten en el ejercicio del derecho de sufragio. La democracia participativa diversifica y multiplica los canales institucionales que permiten al ciudadano expresar sus opiniones y anhelos, asociarse con otros en la búsqueda de propósitos comunes, integrarse a los sectores modernos de la sociedad, influir en su destino histórico, intervenir más activa y frecuentemente en el manejo de los asuntos públicos y, de esta manera, crear múltiples oportunidades para la realización personal y colectiva de los colombianos.

En esta perspectiva la reforma electoral es el aspecto instrumental de la reforma política contenida en la Constitución de 1991, y uno de los componentes de la participación ciudadana. Los temas electorales se encuentran dispersos a lo largo del articulado constitucional, pero aparecen concentrados de manera especial en dos títulos: el IV, denominado "De la participación democrática y de los partidos políticos", y el IX, "De las elecciones y de la organización electoral".

Ciudadanía

Es preciso distinguir entre ciudadanía y nacionalidad. Se entiende por nacionalidad la calidad jurídico política que adquiere una persona por el hecho de formar parte de una nación, fenómeno que puede ocurrir fortuitamente (sin el concurso de la voluntad de la persona) o por propia determinación (cuando una persona extranjera decide consciente y voluntariamente nacionalizarse en el país). Las leyes de cada país establecen las reglas que permiten determinar la nacionalidad de las personas, condición que se adquiere desde el momento mismo del nacimiento, es decir, por el simple hecho de pertenecer a la especie humana. Se habla de nacionales por oposición a los extranjeros, quienes precisamente por no pertenecer a la nación, quedan excluidos del disfrute de ciertos derechos, especialmente los políticos.

La nacionalidad es presupuesto de la ciudadanía. En consecuencia ningún extranjero puede ser ciudadano colombiano. Por otra parte, todo ciudadano es nacional, pero no necesariamente todo nacional es ciudadano. De acuerdo con el artículo 98 de la Constitución, los nacionales colombianos adquieren la calidad jurídica de ciudadanos cuando llegan a la edad de dieciocho años. La ciudadanía implica, en general, la posibilidad de disfrutar de una categoría especial de derechos, de los cuales, antes de llegar a la mayoría de edad, el individuo estaba marginado: los derechos políticos. Correlativamente, la ciudadanía también implica nuevas responsabilidades frente al Estado y la sociedad.

Desde el punto de vista del derecho electoral, interesan especialmente aquellos derechos que permiten al ciudadano participar en el proceso de las elecciones y ser protagonista del mismo. De acuerdo con el artículo 99 de la Carta, la ciudadanía otorga al individuo el derecho de contribuir con su voto a la composición de los órganos estatales (*ius eligendi*) y, dentro de determinadas condiciones constitucionales y legales, a candidatizarse para ocupar cargos electivos (*ius honorum*). Para poder desempeñar algunos de los más elevados cargos del Estado, la Constitución ha impuesto al ciudadano el requisito especial de la nacionalidad por nacimiento (para ser presidente de la República o senador), estableciendo, por lo demás, igualdad jurídico política entre nacionales por nacimiento y nacionales por adopción.

Siendo la nacionalidad presupuesto de la ciudadanía, esta última se pierde de hecho cuando la persona renuncia a la nacionalidad colombiana, según el artículo 98 de la Carta. Pero de acuerdo con el artículo 96, la

Cédula de ciudadanía expedida en 1934 en el departamento de Cundinamarca, jurado electoral de Bogotá. Cédula expedida en 1949, en tres ejemplares, destinados al ciudadano, al jurado y a la oficina de identificación electoral. Primera cédula laminada, fechada el 24 de noviembre de 1952, a nombre del presidente Laureano Gómez Castro. Registro de la primera cédula de ciudadanía concedida a la mujer (Nº 20'000.0001), expedida el 25 de mayo de 1956 a la primera dama Carola Correa de Rojas Pinilla. Archivo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Bogotá.

calidad de nacional colombiano ya no se pierde por el solo hecho de adquirir otra nacionalidad, lo que permite no solamente el fenómeno de la doble nacionalidad, sino también el de la doble ciudadanía.

El ejercicio de la ciudadanía se puede suspender en virtud de una decisión judicial, en los casos que determine la ley. Es una sanción que puede imponer el Senado de la República, dentro de los juicios políticos que adelante contra altos funcionarios del Estado (artículos 174 y 175 de la Constitución). Por otra parte, cuando los juicios penales concluyen en sentencia condenatoria a pena de prisión, el juez impone como pena accesoria la de «interdicción de derechos y funciones públicas», que equivale a la suspensión de los derechos de ciudadanía. Quienes hayan sido suspendidos en el disfrute de la ciudadanía podrán solicitar su rehabilitación, una vez cumplida la pena, de acuerdo con los trámites y requisitos prescritos en el Código de Procedimiento Penal.

Derecho de sufragio

El principio de la democracia representativa sólo puede llevarse a la práctica mediante el reconocimiento a los miembros de la sociedad del derecho de sufragio, en su doble sentido de poder votar y de poder postularse para cargos electivos.

La mayor o menor extensión del derecho de sufragio ha sido aspecto capital de la controversia política durante los dos últimos siglos, y ha dado lugar a muy diversas regulaciones legales. Los vaivenes de la legislación en este campo han obedecido a factores socioeconómicos y de cultura política, que hicieron prevalecer, según cada lugar y circunstancia, bien una concepción elitista, aristocrática u oligárquica, o bien una concepción popular, igualitaria y social del poder. Con todo, los progresos de la democracia en el terreno práctico de la representación han hecho evolucionar consistentemente las regulaciones del derecho de sufragio, de manera que cada vez sectores más amplios de la sociedad tengan acceso a él.

Los reglamentos concretos del derecho de sufragio determinan finalmente quiénes tienen capacidad para elegir o ser elegidos. Entendemos por capacidad electoral la aptitud que la ley reconoce a las personas para ejercer el derecho de sufragio, en el sentido activo y en el sentido pasivo, no sólo por tener la calidad de ciudadanos, sino por cumplir con una suma de requisitos de carácter general, que delimitan el cuerpo electoral y el número de los elegibles. La capacidad electoral se configura ante la presencia de unas calidades que expresamente demanda la ley, y ante la ausencia de situaciones o antecedentes que descalifiquen al ciudadano para participar en las elecciones. Si falta alguna de las primeras o se hace presente una de las segundas, se genera la incapacidad electoral.

En relación con la capacidad para ser elector, la Constitución Política y las leyes prevén distintas situaciones sobrevinientes a la adquisición de la ciudadanía, que incapacitan o inhabilitan para votar. Como consecuencia

de estas restricciones al derecho de votar siempre se contrae el tamaño del cuerpo electoral, determinado sólo en primera instancia por el número total de ciudadanos de un país. El régimen electoral colombiano limita la capacidad del elector cuando su conducta personal o su actividad profesional le coloca en determinadas situaciones jurídicas o sociales que, por razones de conveniencia, aconsejan excluirle del cuerpo electoral. También puede ocurrir el mismo efecto por razón de las exigencias técnicas y administrativas propias de la preparación de los eventos electorales.

Carecen de capacidad para elegir: los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, de acuerdo con el artículo 219 de la Carta («Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo»); quienes hubieren incurrido en indignidad penal, que se predica de quienes habiendo sufrido la suspensión judicial de la ciudadanía no hubieren obtenido rehabilitación; y quienes no hubieren cumplido con requisitos de carácter electoral para poder votar (para poder votar el ciudadano debe presentar ante los jurados de votación su cédula de ciudadanía, no pueden votar los ciudadanos cuya cédula de ciudadanía no aparezca en el censo electoral o en la lista de sufragantes del lugar donde deseen votar). Los ciudadanos que se encuentren en el exterior para la fecha de las elecciones, únicamente podrán votar para presidente y vicepresidente de la República, si oportunamente han cumplido con el requisito de inscripción de su cédula de ciudadanía o pasaporte vigente ante la respectiva embajada o consulado.

Aun cuando por regla general los extranjeros carecen de derechos políticos, el artículo 100 de la Carta excepcionalmente dispone: «La ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal».

En cuanto a la capacidad para ser candidato, las normas que regulan la capacidad de los ciudadanos para que se les considere elegibles, reducen el número de los ciudadanos con aptitud para desempeñar tales cargos por medio de dos métodos: uno selectivo y otro excluyente. Mediante el primero, algunas normas obligan a seleccionar de entre la totalidad de los ciudadanos a aquellos que reúnan ciertas características que los califiquen de manera especial ("calidades", según la expresión más usual de las leyes). Mediante el segundo método, otras normas excluyen a aquellos que, no obstante satisfacer tales calidades, se encuentren dentro de alguna de las numerosas situaciones que, conforme a las normas electorales, descalifican, incapacitan o inhabilitan para ser candidato (generalmente denominadas "inhabilidades").

En materia de calidades, es común que las leyes exijan para ciertos cargos una edad especial, superior a la mínima de ciudadanía (para ser elegido presidente, vicepresidente o senador se requiere tener más de treinta años de edad; para ser representante hay que tener más de veinticinco años). También se exige ser colombiano de nacimiento para ser presidente, vicepresidente o senador; en cambio, los colombianos por adopción o nacionalizados podrían ser representantes, diputados, gobernadores, alcaldes y concejales. Cuando la Constitución o la ley no exige calidades, la capacidad del candidato se rige por los principios mínimos del artículo 99 de la Carta, que establece la calidad básica y primera: «La calidad de ciudadano en ejercicio».

Por el método de la exclusión las normas electorales desconocen la capacidad para ser candidato a determinados ciudadanos. Es el caso de los miembros de la Fuerza Pública, quienes mientras permanezcan en servicio activo «no pueden ejercer la función del sufragio». Tampoco pueden ser candidatos quienes se encuentren en situación de indignidad penal o de indignidad declarada por el Senado. De acuerdo con el artículo 179 de la Carta, no podrán ser congresistas quienes hayan sido condenados «en cualquier época», por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; en este evento el criterio es simplemente el de tener en cuenta el pasado judicial de las personas, y excluir a quienes registren antecedentes de carácter penal, con el objeto de salvaguardar la moralidad pública y la dignidad de la función pública.

Las normas de organización electoral exigen que los candidatos se inscriban previamente a las elecciones, cumpliendo un mínimo de formalidades y requisitos. Por su parte, la Constitución de 1991 aumentó las inhabilidades para remediar múltiples vicios de politiquería y clientelismo. Así, no puede ser candidato quien hubiere sido empleado público en época inmediatamente anterior a la fecha de las elecciones; tampoco quien sea pariente próximo de autoridades «que ejerzan autoridad civil o política», ni quienes hubieran gestionado negocios ante entidades públicas seis meses antes de la elección.

Partidos políticos

Los partidos son el vehículo fundamental para el ejercicio de los derechos políticos. Son grupos en torno a los cuales se organizan, defienden y promueven intereses, doctrinas y



Sede de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral en el Centro Administrativo Nacional de Bogotá. Fotografía de Ernesto Monsalve.



Escudo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y su lema "Organización electoral".

programas políticos. Su objetivo principal es la conquista del poder, mediante la utilización de los cauces institucionalmente creados para tal propósito. Todos los partidos que actúan en la escena política compiten en su común aspiración por llegar al poder, y entre tanto pueden apoyar al gobierno establecido o declararse opuestos a éste, proponiéndose ante la opinión como una alternativa.

Los partidos organizan al electorado, elaboran programas de gobierno, despliegan una intensa labor propagandística y de proselitismo, preparan líderes, designan sus candidatos a los cargos de elección popular, organizan y adelantan las campañas electorales, lideran y refuerzan corrientes de opinión pública y representan a sus seguidores en las distintas instancias gubernamentales. Ellos son motor de la democracia, factores de organización política e ideológica de la sociedad e impulsores del Estado hacia derroteros históricos concretos, en la forma de programas y adopción de grandes decisiones, bien sea en el gobierno o desde la oposición.

Los partidos históricos colombianos han presentado tradicionalmente un grado mínimo de regulación legal, lo cual jamás ha puesto en entredicho su existencia real ni, en absoluto, su capacidad para protagonizar legítimamente el juego político. Durante mucho tiempo existieron en un completo vacío constitucional; a principios de este siglo la Constitución comenzó a aludirlos ocasionalmente; y con la instauración del Frente Nacional, mediante el plebiscito de 1957, se produjo la «constitucionalización del bipartidismo», según expresión del profesor Luis Carlos Sáchica.

Si bien la regulación constitucional de los partidos ha evolucionado constantemente, nunca hubo una ley que reglamentara la materia hasta la expedición de la ley 58 de 1985, «por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos políticos y se provee a la financiación parcial de las campañas electorales». Son tres los principales temas de esta ley: estatutos y registro de los partidos, financiación de las campañas electorales y publicidad política y electoral.

La Constitución de 1991, por primera vez en la historia constitucional colombiana, destina un espacio importante al asunto de los partidos, al cual dedica el capítulo 2 del título IV, "De la participación democrática y de los partidos políticos". En sus disposiciones preliminares la Carta consagra los principios fundamentales indispensables para la libre existencia de toda clase de partidos políticos, garantías que contribuyen a crear un clima propicio para la acción partidista y a integrar dinámicamente la trilogía ciudadano-partidos-Estado. El artículo 1 declara que Colombia es una república democrática, participativa y pluralista. El artículo 2 consagra como uno de los fines del Estado, «facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación». Esencial para la práctica de la democracia y la normal existencia de los partidos es la declaración del artículo 3, según la cual «la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece».

El artículo 107 de la Carta consagra el derecho de asociación con fines políticos, como la garantía con que cuentan todos los nacionales colombianos para fundar partidos y movimientos políticos, darles una organización propia y desarrollar las actividades características de estas agrupaciones. Este derecho comprende, además, la entera libertad que se reconoce a los colombianos tanto para afiliarse como para retirarse de los partidos, así como la libertad para decidir no formar parte de ninguno de ellos. Se trata de un desarrollo especial del genérico derecho de asociación, regulado en el artículo 38 de la Constitución: «Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad».

Los derechos de reunión y manifestación se reconocen en el artículo 37 de la Carta a «toda parte del pueblo», y en el segundo inciso del artículo 107, a las «organizaciones sociales», las cuales además pueden «participar en eventos políticos» sin limitación alguna. Las «organizaciones sociales» son toda modalidad de asociación de personas movidas por intereses comunes de cualquier género; se incluyen aquí, por ejemplo, los sindicatos, los gremios, las asociaciones religiosas y los movimientos culturales, ecológicos o regionales.

El ejercicio del derecho de asociación con fines políticos puede dar lugar a una gran diversidad de expresiones asociativas. El artículo 108 de la Constitución menciona, sin definirlas, pero trazando algunas diferencias de régimen jurídico, las siguientes: los partidos políticos, los movimientos políticos, los movimientos sociales y los grupos significativos de personas. El partido es la formación política clásica, con estatutos, programas, símbolos, organización propia y personería jurídica. Los movimientos políticos son formaciones que pro-

curan distinguirse de los partidos reconocidos, y pretenden colocarse por encima de sus diferencias ideológicas para conquistar adeptos sobre unas bases de mayor consenso, como corrientes suprapartidistas. Los movimientos políticos son eminentemente coyunturales, aparecen en ocasiones con fuerza electoral sorprendente, pero afrontan grandes dificultades para mantenerse largo tiempo. En la práctica se les plantea una alternativa difícil: o se convierten en partido político, con lo cual logran institucionalizarse y adquirir un perfil propio frente a los contendores, pero corriendo el riesgo de provocar masivas deserciones de quienes provienen de otros partidos; o bien, por falta de identidad, se disuelven retornando sus ocasionales seguidores a las toldas políticas de origen.

Los movimientos sociales son, en mi concepto, expresión sinónima de las organizaciones sociales a que hace mención el artículo 107. Y, finalmente, los «grupos significativos de ciudadanos» son también asociaciones ciudadanas con fines políticos, pero que no son ni partidos ni movimientos, porque su acción no se desarrolla en función de la actividad partidista, sino motivada por propósitos ampliamente integradores de la opinión (servicios públicos, vías de comunicación, empleo), sin distingos políticos. En cierta forma, estos grupos intentan hacer política prescindiendo de los partidos. Son los llamados «movimientos cívicos», que en las elecciones locales y seccionales han cobrado gran importancia durante los últimos años.

Sistemas electorales

De acuerdo con la definición del tratadista alemán Dieter Nohlen, «los sistemas electorales son procedimientos con los cuales los electores manifiestan su voluntad mediante votos y estos votos se traducen en curules. Los reglamentos técnicos que incluye un sistema electoral abarcan todo el proceso electoral: la subdivisión territorial en circunscripciones electorales, la forma de la candidatura (candidatura individual o distintas formas de listas), el procedimiento de votación propiamente dicho (esto es, si el elector puede entregar uno o varios votos o cómo debe votar) y el procedimiento de asignación de los votos computados». Los sistemas electorales en su sentido restringido consisten en el procedimiento de asignación de los votos computados, y así suele hablarse del "sistema mayoritario a dos vueltas" o del "sistema de cuociente electoral".

Circunscripciones electorales

En estricto sentido, la circunscripción electoral es el conjunto de electores que tiene derecho a una representación propia como resultado de las elecciones. Las porciones de electores se determinan mediante la delimitación del territorio donde se hallan establecidos, y por ello es también válido concebir las circunscripciones como divisiones especiales del territorio para efecto de las elecciones.

La totalidad de los electores del país —aun quienes se encuentren en el exterior— se considera como circunscripción única o nacional para la realización de referendos y plebiscitos, para la elección de presidente y vicepresidente de la República y para



Tarjetones utilizados para la elección de miembros a la Asamblea Constitucional (diciembre 9, 1990) Asambleas Departamentales (marzo 8, 1992) y Senado de la República (octubre 27, 1991). Archivo de la Registraduría Nacional, Bogotá.





Sellos de correo conmemorativos de los derechos políticos de la mujer y del voto femenino, emitidos en 1962.

la elección de senadores. En el plano de las elecciones seccionales y locales, los departamentos y municipios son circunscripciones únicas para la elección de gobernadores y diputados, en el primer caso, y de alcaldes y concejales en el segundo.

En cambio, la elección de representantes a la Cámara se efectúa no en una sino en varias circunscripciones. Se aplica el principio de las circunscripciones múltiples, característico de las elecciones parlamentarias. Así, la Cámara de Representantes se constituye por elecciones parciales realizadas en los departamentos. Este principio podría extenderse a la elección de diputados a las asambleas departamentales, al tenor del inciso segundo del artículo 299 de la Carta: «El Consejo Nacional Electoral podrá formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial».

Autoridades de elección popular

Según el artículo 260 de la Constitución Política: «Los ciudadanos eligen en forma directa presidente y vicepresidente de la República, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale». Entre estas otras autoridades se encuentran los ediles que integran las juntas administradoras de las localidades en el Distrito Capital, conforme al artículo 323 de la Carta.

Estas autoridades no se eligen todas de la misma manera. Hay distintos tipos de elección, según el caso, y las diferencias se refieren a aspectos tales como: el tamaño de la circunscripción; el número de autoridades que se elige en cada circunscripción, por lo cual la elección puede ser uninominal cuando sólo se elige una autoridad por circunscripción, o plurinominal cuando en cada circunscripción se eligen varios representantes; la fecha de cada elección, condicionada por el período para el cual son elegidos los servidores, que es variable, y determinada por las disposiciones constitucionales y legales en lo que se llama el calendario electoral; la forma del voto, singular si se trata de elección uninominal, y por listas de candidatos si la elección es plurinominal; y la fórmula o método técnico-matemático que se utiliza en el escrutinio de los votos para determinar quién o quiénes ganaron la elección, esto es, los sistemas electorales en sentido estricto.

Sistema mayoritario

Conforme al principio de mayoría, gana la elección el candidato que obtenga un número de votos superior al obtenido por cualquier otro de los contendores. Este es principio básico de la democracia, que sólo cede ante la unanimidad o consenso de los electores. Como generalmente es muy difícil contar con el respaldo de la totalidad en las contiendas políticas, corresponde entonces legítimamente a la mayoría asumir la conducción de la sociedad.

Existen distintos tipos de mayoría, los principales son: la mayoría simple o relativa, la mayoría absoluta y las mayorías cualificadas. Mayoría simple o relativa es la que reúne el mayor número de votos en relación con los demás candidatos, sin importar que la ventaja sea tan sólo de un voto. Mayoría absoluta es la formada por la mitad más uno de la totalidad de los votos válidos depositados en una elección; esta regla apunta a la conformación de gobiernos que cuenten con un fuerte respaldo popular, y con frecuencia obliga a que los partidos celebren pactos o coaliciones para asegurar un resultado electoral favorable. La mayoría cualificada consiste en la exigencia de una proporción especial, superior a la mayoría absoluta, para poder ganar una elección (los dos tercios o las tres cuartas partes del total de votos depositados).

En el sistema electoral colombiano se aplican tanto la regla de mayoría relativa como la de mayoría absoluta:

a) Sistema mayoritario a una vuelta. Se practica a una vuelta porque, al estar basado en la regla de mayoría relativa, basta con una jornada de votación para concluir las elecciones y determinar quién las ganó. Conforme a este sistema se elegía, antes de la

Constitución de 1991, al presidente de la República. El sistema se mantiene para la elección de alcaldes y ha sido establecido también para la elección de gobernadores.

b) Sistema mayoritario a dos vueltas. En este caso se aplica la regla de mayoría absoluta, que la Constitución de 1991 ha implantado para la elección de presidente y vicepresidente de la República (artículo 190 de la Carta). Si en la fecha señalada para las elecciones presidenciales uno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos depositados, gana la elección y el proceso de votación concluye en esa primera y única vuelta. En cambio, si ninguno de los candidatos alcanza la mayoría absoluta, será necesario efectuar una segunda votación, en la cual únicamente participarán los dos que hubieren obtenido la más alta votación en la primera vuelta. Como sólo compiten dos candidatos, obviamente ganará uno de ellos conforme a la regla de mayoría absoluta.

Sistema de cuociente electoral

El sistema de cuociente electoral es uno de los numerosos procedimientos practicados hoy para efectuar elecciones, de acuerdo con el principio proporcional. Este principio permite obtener, a partir de los votos depositados por los ciudadanos, una reproducción en pequeña escala del cuerpo de los electores, con todas sus inquietudes, tendencias, aspiraciones y temperamentos, en una asamblea formada por los representantes popularmente elegidos. La elección proporcional permite la representación de las minorías —algo imposible cuando sólo se aplica a la elección de corporaciones el principio mayoritario— y la representación de los partidos políticos y las regiones, en directa proporción a los votos obtenidos.

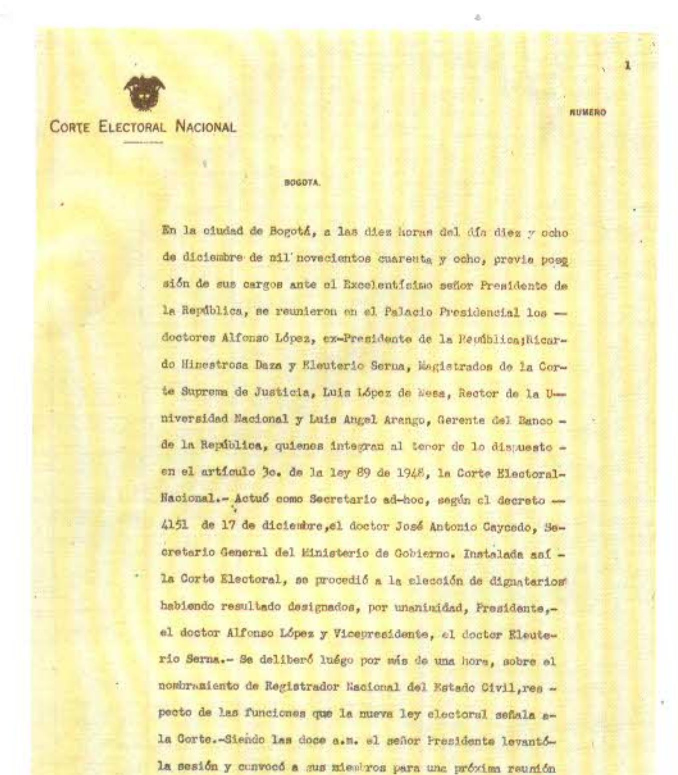
La reforma constitucional de 1968 estableció el sistema, hoy vigente, del cuociente electoral (conocido también como sistema de Hare, por su autor el británico Thomas Hare, quien lo formuló a mediados del siglo pasado), con asignación de escaños restantes a los mayores residuos, como norma general para la integración de las corporaciones de representación popular: el Congreso de la República en el orden nacional, las asambleas departamentales en el orden seccional, y en el orden local los concejos municipales y las juntas administradoras locales.

ELECCIONES PRESIDENCIALES SIGLO XX

Fecha	Candidatos	Votación
1904 Mayo 23	Rafael Reyes Prieto Joaquín Fernando Vélez	994 982
1910 Julio 15	Carlos Eugenio Restrepo José Vicente Concha	23 18
1914 Febrero 10	José Vicente Concha Nicolás Esguerra	295.511 35.899
1918 Febrero 10	Marco Fidel Suárez Guillermo Valencia Castillo José María Lombana Barreneche	214.839 168.254 24.041
1922 Febrero	Pedro Nel Ospina Vásquez Benjamín Herrera Cortés	413.619 256.231
1926 Febrero 14	Miguel Abadía Méndez	370.492
1930 Febrero 9	Enrique Olaya Herrera Guillermo Valencia Castillo Alfredo Vázquez Cobo	369.934 240.360 213.470
1934 Febrero 11	Alfonso López Pumarejo Eutiquio Timoté	938.908 1.974
1938 Mayo 1	Eduardo Santos Montejo Votos en blanco	511.974 1.573
1942 Mayo 3	Alfonso López Pumarejo Carlos Arango Vélez	673.169 474.673
1946 Mayo 5	Mariano Ospina Pérez Gabriel Turbay Avinader Jorge Eliécer Gaitán	565.939 441.199 358.957
1949 Noviembre 27	Laureano Gómez Castro Votos en blanco	1'140.122 501
1957 Diciembre 1	Plebiscito Votos afirmativos Votos negativos Votos en blanco	 4'169.294 206.864 20.738
1958 Mayo 4	Alberto Lleras Camargo Jorge Leyva	2'482.948 614.861
1962 Mayo 6	Guillermo León Valencia Jorge Leyva	1'636.081 308.992
1966 Mayo 1	Carlos Lleras Restrepo José Jaramillo Giraldo	1'891.175 742.133
1970 Abril 19	Misael Pastrana Borrero Gustavo Rojas Pinilla Belisario Betancur Cuartas	1'625.025 1'561.468 471.350
1974 Abril 21	Alfonso López Michelsen Alvaro Gómez Hurtado María Eugenia Rojas de Moreno Díaz	2'929.719 1'634.879 492.166
1978 Junio 4	Julio César Turbay Ayala Belisario Betancur Cuartas	2'503.681 2'356.620
1982 Mayo 30	Belisario Betancur Cuartas Alfonso López Michelsen Luis Carlos Galán Sarmiento	3'189.278 2'797.627 745.738
1986 Mayo 25	Virgilio Barco Vargas Alvaro Gómez Hurtado Jaime Pardo Leal	4'214.510 2'588.050 328.752
1990 Mayo 27	César Gaviria Trujillo Alvaro Gómez Hurtado Antonio Navarro Wolff	2'891.808 1'433.913 754.740

Nota: Las elecciones de 1904 fueron indirectas, es decir, realizadas por electores que habían sido elegidos a su vez popularmente. En 1910 el presidente fue elegido por la Asamblea Nacional Constituyente.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.



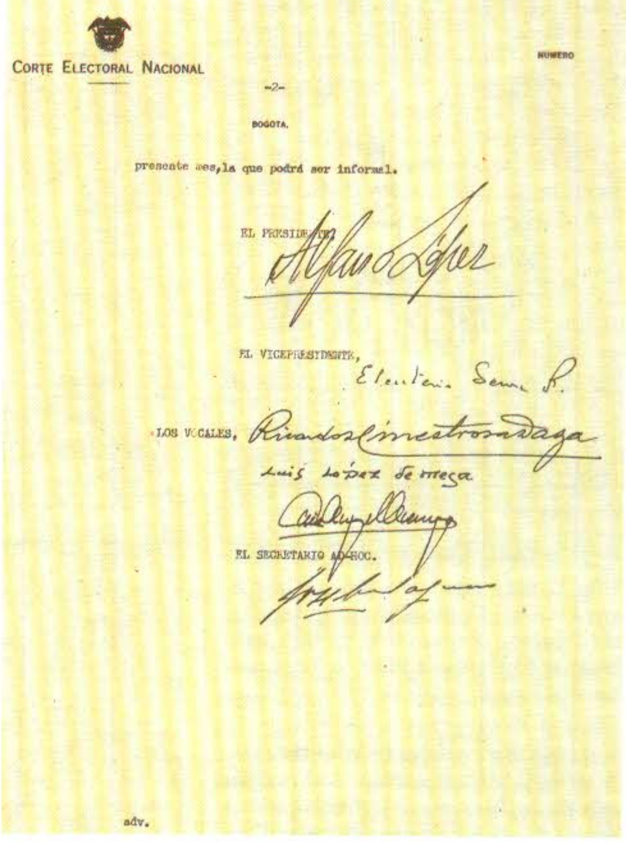
CORTE ELECTORAL NACIONAL

NUMERO

1

BOGOTA.

En la ciudad de Bogotá, a las diez horas del día diez y ocho de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, previa pose sión de sus cargos ante el Excelentísimo señor Presidente de la República, se reunieron en el Palacio Presidencial los — doctores Alfonso López, ex-Presidente de la República;Ricardo Hinestrosa Daza y Eleuterio Serna, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Luis López de Mesa, Rector de la Universidad Nacional y Luis Angel Arango, Gerente del Banco - de la República, quienes integran al tenor de lo dispuesto - en el artículo 3o. de la ley 89 de 1948, la Corte Electoral-Nacional.- Actuó como Secretario ad-hoc, según el decreto — 4151 de 17 de diciembre,el doctor José Antonio Caycedo, Secretario General del Ministerio de Gobierno. Instalada así - la Corte Electoral, se procedió a la elección de dignatarios habiendo resultado designados, por unanimidad, Presidente,- el doctor Alfonso López y Vicepresidente, el doctor Eleuterio Serna.- Se deliberó luégo por más de una hora, sobre el nombramiento de Registrador Nacional del Estado Civil,res - pecto de las funciones que la nueva ley electoral señala a- la Corte.-Siendo las doce a.m. el señor Presidente levantó- la sesión y convocó a sus miembros para una próxima reunión que se verificará en uno de los salones del Capitolio Nacional, a las cuatro de la tarde del día martes veintiuno del-



CORTE ELECTORAL NACIONAL

NUMERO

-2-

BOGOTA.

presente mes,la que podrá ser informal.

EL PRESIDENTE,

EL VICEPRESIDENTE,

LOS VOCALES,

EL SECRETARIO AD-HOC.

adv.

Acta de instalación de la primera Corte Electoral Nacional, integrada por el ex-presidente Alfonso López Pumarejo, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia Eleuterio Serna y Ricardo Hinestrosa Daza, el rector de la Universidad Nacional Luis López de Mesa y el gerente del Banco de la República Luis Angel Arango, con el secretario general del Ministerio de Gobierno, José Antonio Caycedo, como secretario ad-hoc. Esta Corte eligió como primer registrador nacional del Estado Civil a Aníbal Cardoso Gaitán. Bogotá, diciembre 18 de 1948. Archivo de la Registraduría Nacional.

Este sistema está definido por el artículo 263 de la Constitución: «El cuociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente». Propia de este sistema es la votación por listas de candidatos elaboradas por los partidos y movimientos que compiten en la elección. El orden en que aparecen los candidatos en cada lista es muy importante, porque quien la encabeza tiene más oportunidad de salir elegido que quienes le siguen.

Un ejemplo nos ayudará a comprender cómo se aplica el sistema de cuociente electoral en la práctica. Supongamos que en una circunscripción electoral, digamos el departamento de Caldas, hay que elegir a diez representantes a la Cámara, y que los resultados de la votación han sido los siguientes: total de votos válidamente depositados: 15000; cuociente electoral (número que resulta de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer): 15000 ÷ 10 = 1500. Esto significa que, por cada porción de 1500 votos que obtenga la lista de candidatos de un partido, gana un puesto o curul. Ahora veamos cuántos votos obtuvo en la elección cada uno de los partidos, para aplicar el cuociente electoral a cada uno de esos resultados:

Partido	Votos obtenidos		Cuociente		Curules	Residuos
A	6200	÷	1500	=	4	200
B	5100	÷	1500	=	3	600
C	3700	÷	1500	=	2	700

En el anterior ejemplo se adjudicaron 9 puestos o curules por cuociente. Quedó un puesto por proveer, que lo gana el partido que resultó con mayor residuo de votos, en este caso el partido C, con 700 votos de residuo. En definitiva, los puestos quedaron repartidos así: partido A, 4 puestos; partido B, 3 puestos; partido C, 3 puestos. Esto significa que, en el caso del partido A, salieron elegidos los candidatos que figuraban en los primeros cuatro renglones de su lista, y en el caso de los partidos B y C se eligieron los que aparecían en los tres primeros renglones de las respectivas listas.

FUNCIÓN ELECTORAL

Desde hace años los tratadistas colombianos han coincidido en considerar la organización electoral como una parte autónoma del aparato estatal, a cuyo cargo estaba la administración de todos los servicios concernientes a las elecciones, esto es, la función electoral, constituyendo una virtual rama del poder público.

La concepción de la función electoral como un servicio autónomo del Estado fue obra de la doctrina y de la legislación, pero sólo a partir de la Constitución de 1991 ha tenido expreso recibo en la Carta fundamental. Así, el artículo 113 consagra, además

de las tres clásicas ramas del poder público —legislativa, ejecutiva y judicial—, otros órganos «autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado».

Autoridades electorales

Según el artículo 120 de la Carta, las autoridades electorales son responsables por la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia y todo lo relativo a la identidad de las personas. El órgano principal de la organización electoral es el Consejo Nacional Electoral, que se compone de un mínimo de siete miembros designados por el Consejo de Estado, para un período de cuatro años, de ternas de candidatos elaboradas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

A partir del Consejo Nacional Electoral se generan todos los demás organismos de la administración electoral, a cuya cabeza está el registrador nacional del Estado Civil, designado por el Consejo para un período de cuatro años. En suma, los organismos electorales son los siguientes, en orden jerárquico:

a) Consejo Nacional Electoral

b) Registrador Nacional del Estado Civil

c) Delegados del registrador en cada uno de los departamentos

d) Registradores distritales, municipales y auxiliares

e) Delegados de los registradores distritales y municipales (existen en los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales donde el Consejo Nacional Electoral hubiere autorizado la instalación de mesas de votación).

Normas electorales

La fuente formal principal del derecho electoral es la Constitución Política y, especialmente, su título IX, denominado "De las elecciones y de la organización electoral", que se compone de dos capítulos: el primero se ocupa "Del sufragio y de las elecciones" y el segundo trata "De las autoridades electorales".

Además, existe un Código Electoral, adoptado mediante decreto 2241 de 1986, que ha sido objeto de reformas parciales por disposiciones posteriores y leyes especiales de interés electoral, como las relativas a la elección popular de alcaldes (ley 78 de 1986 y ley 49 de 1987) y a los partidos políticos (ley 58 de 1985).



Aviso publicitario para la consulta popular interna del partido liberal en los comicios del 11 de marzo de 1990. Diseño: C. Lersundy.

Preparación de elecciones

Cuando comienza la preparación de las elecciones se moviliza todo el país. Los preparativos conciernen a todos los organismos estatales, a los partidos políticos, a los medios masivos de comunicación y, claro está, a la ciudadanía. Parte principal de la preparación de las elecciones es responsabilidad de la organización electoral, que debe planificar y resolver innumerables actividades y problemas técnicos, financieros, administrativos, políticos y jurídicos.

El aspecto relativo a la organización de los electores es muy importante. La Registraduría Nacional del Estado Civil, a través de todas sus agencias, debe proveer a los ciudadanos de su documento de identidad electoral, esto es, la cédula de ciudadanía, sin la cual no pueden ejercer el derecho de sufragio el día de las elecciones. Debe determinar, además, los lugares donde serán instaladas las mesas de votación y facilitar a los ciudadanos la posibilidad de inscribir su cédula para que puedan votar cómodamente en sitio próximo al lugar de su residencia.

La organización electoral elabora el censo electoral, que es el registro general de los ciudadanos con derecho a voto. Así mismo, confecciona las listas de sufragantes, donde aparecen las cédulas correspondientes a cada una de las mesas de votación, con base en las cuales se sabe quiénes pueden votar en una mesa determinada, y que sirven como medio de control para impedir fraudes como la votación múltiple y la suplantación de votantes. También compete a la organización electoral protocolizar la inscripción de candidatos para las distintas elecciones y anunciar a la ciudadanía los nombres de los ciudadanos que, al inscribirse, han quedado habilitados para participar como candidatos en los comicios.

La organización electoral suministra los elementos necesarios para la realización de las elecciones, tales como mesas de votación, urnas, cubículos, formularios y, como novedad de los años recientes, «tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad», donde aparecen las fotografías de los candidatos y cabezas de listas, identificadas con un número, sobre las cuales el elector marca el candidato de su preferencia al momento de sufragar. Estas tarjetas son impresas y distribuidas oficialmente por la organización electoral.

Proceso de votación y escrutinios

Las votaciones se llevan a cabo en un solo día, tradicionalmente en día domingo. Comienzan a las ocho de la mañana y concluyen a las cuatro de la tarde. Para recibir los votos, la organización electoral instala mesas de votación en todos los municipios de Colombia y en los corregimientos, inspecciones de policía e innumerables zonas rurales. La mesa de votación está a cargo de ciudadanos expresamente designados para que cumplan con la función cívica de servir como jurados el día de las elecciones.

Al momento de votar cada ciudadano, el presidente del jurado de la mesa de votación le exigirá su cédula de ciudadanía, verificará su identidad y buscará el número de la cédula en la lista de sufragantes elaborada por la organización electoral para esa mesa. Si aparece allí, le entregará la tarjeta o las tarjetas electorales ("tarjetones") que sean del caso para que, apartado en el cubículo dispuesto para tal efecto, marque en la tarjeta su voto y luego proceda a introducirlo en la urna. Los jurados registrarán el hecho en los formularios que les corresponde elaborar para efecto de los escrutinios.

Concluida la votación, comienza el proceso de los escrutinios. El escrutinio consiste no sólo en la contabilización de los votos válidos obtenidos por cada candidato o lista, sino además en la aplicación de la fórmula legal mayoritaria o proporcional, según el caso, y la resolución de las reclamaciones que se presenten, con el objeto de declarar oficialmente el resultado de las elecciones.

Los escrutinios, entendidos como proceso de contabilización de votos válidos, están confiados a una organización completamente diferente de la organización electoral. Los responsables del escrutinio son ciudadanos expresamente reclutados para esa actividad, que es un deber cívico cuyo incumplimiento acarrea severas sanciones. Esta función se cumple por medio de organismos colegiados —por ello la ley los designa corporaciones escrutadoras—, que son en su orden: jurados de las mesas de votación, comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares, delegados del Consejo Nacional Electoral y, finalmente, para el escrutinio de las votaciones de carácter nacional, el Consejo Nacional Electoral.

Impugnación electoral

Es permitido a todo ciudadano atacar la presunta legitimidad de una elección, lo que constituye una importante garantía electoral. Hay dos vías para impugnar los resultados electorales: el procedimiento de las reclamaciones que es posible proponer en el curso de los escrutinios ante las respectivas corporaciones escrutadoras, con base en las causales y de acuerdo con las formalidades que prevé el Código Electoral; y el ejercicio de la acción electoral ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es decir, ante los tribunales administrativos y ante el Consejo de Estado, que cuenta con una sección especializada para conocer de los juicios electorales: la sección quinta.

La acción electoral es una acción pública, esto es, que puede ser intentada por cualquier ciudadano, y tiene una caducidad de veinte días contados a partir de la notificación del acto mediante el cual se declaró la elección. Transcurrido ese término, ya no se podrá demandar. La demanda sólo procede cuando esté sustentada en alguna de las causales de nulidad de la elección establecidas en el Código Contencioso Administrativo.

Bibliografía

CARRERAS, F. y J. VALLES. *Las elecciones*. Barcelona, Editorial Blume, 1977.

CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL). *Diccionario electoral*. San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989.

DE ESTEBAN, JORGE Y OTROS. *El proceso electoral*. Barcelona, Editorial Labor, 1977.

HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Derecho electoral*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1988.

HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. *Las elecciones en Colombia. Análisis jurídico-político*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Cuadernos CAPEL, Nº 14. San José de Costa Rica, CAPEL, 1986.

MACKENZIE, W.J.M. *Elecciones libres*. Madrid, Tecnos, 1962.

NOHLEN, DIETER. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

La seguridad social

Hernando Franco Idárraga

En los últimos años la seguridad social ha sido objeto de profundos cambios y transformaciones, que van desde el reconocimiento del derecho a la seguridad social en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, hasta las actuales tendencias orientadas a su privatización. En Colombia la lenta y precaria evolución del sistema de seguridad social definió desde sus comienzos, en sus connotaciones sociales y económicas, una evidente ineficiencia del Estado frente a esta problemática. Sin embargo, con la Constitución Política de 1991 se produjo un cambio institucional verdaderamente significativo; en ella se consagró como una de las finalidades del Estado la de procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de la vida, sobre los principios de la universalidad y la solidaridad de la seguridad social.

La consagración inequívoca del derecho de la seguridad social como irrenunciable y el mandato expreso para que el Estado organice un sistema de seguridad social que garantice las prestaciones asistenciales y económicas, con la participación de los distintos sectores públicos y privados y de los mismos trabajadores, fue uno de los más significativos avances de la nueva Constitución colombiana, con lo cual quedó abierta la posibilidad para que en forma tripartita se decida sobre la gestión y financiación de la seguridad social.



La beneficiencia y la asistencia social. Detalle del fresco de Dolcey Vergara Delgado, 1957. Instituto Colombiano de Seguros Sociales, Palmira (Valle del Cauca).

CONCEPTOS BÁSICOS

Se entiende por sistema de seguridad social, en un contexto amplio, la función institucional que tiene el Estado de organizar, promover y participar activamente en la solución de los problemas nacionales relacionados con la salud de los trabajadores y sus familias y, en general, con el bienestar de la sociedad, a través de los distintos organismos encargados por la ley de administrar los seguros sociales obligatorios y suministrar a la población trabajadora de los sectores privado y público los recursos asistenciales en materia de salud y, al mismo tiempo, garantizar el pago de los amparos de carácter económico.

Dentro de este contexto, al sistema de seguridad social le corresponde cumplir una misión de la mayor y más vital importancia: velar por la salud de los trabajadores, condición indispensable para el desarrollo socioeconómico del país, y proteger a los trabajadores ante contingencias que les impidan laborar. En efecto, el sistema de seguridad social es responsable por la salud de los trabajadores y de sus familias, servicio que les presta integralmente, desde el comienzo hasta el fin de sus vidas, incluyendo el manejo de sus prestaciones de vejez, invalidez y muerte.

La importancia de un sistema de seguridad social eficaz se evidencia particularmente en las políticas sociales del Estado, si se tiene en cuenta

que los diferentes grados de desarrollo de los países bien pueden medirse, entre otras variables, por la mayor o menor protección que ofrecen a sus ciudadanos frente a la enfermedad, la invalidez, la vejez, la falta de recursos económicos y la muerte.

Como un servicio público orientado y dirigido por el Estado, la función y el objeto fundamental de la seguridad social son: 1) el servicio de salud, al que compete la atención para los trabajadores afiliados y sus familias, y 2) las prestaciones económicas, que se pagan al afiliado en caso de incapacidad laboral, enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, o porque llegue a un estado de invalidez, vejez o muerte. La seguridad social comprende las funciones y actividades relacionadas con la atención integral de la salud, es decir, la realización de acciones de promoción, detección precoz de factores de riesgo, tratamiento oportuno de la enfermedad y rehabilitación, fortaleciendo los mecanismos de autocuidado y control.

En la sociedad contemporánea la seguridad social es el mecanismo por medio del cual el Estado garantiza los plenos derechos de sus ciudadanos en materia de salud y asistencia social, lo mismo que los medios que él emplee para tal fin. Los logros que obtenga expresarán el valor y el concepto de hombre que distinguen a la sociedad. Una política de seguridad social humanista busca necesariamente ampliar el margen de posibilidades de la población trabajadora frente a las expectativas de vida, ensanchando la cobertura de los servicios a la población desprotegida y convirtiéndose en eficaz medio de elevación de los niveles de bienestar de quienes construyen con su trabajo la riqueza de las naciones.

La seguridad social ha tenido un abundante desarrollo legal derivado particularmente de los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por Colombia, entre los cuales vale la pena mencionar siete convenios ratificados mediante la ley 129 de 1931, relativos al empleo de las mujeres, indemnización por accidentes de trabajo y por enfermedad profesional, igualdad de trato entre trabajadores nacionales y extranjeros, seguro de enfermedades de los trabajadores de la industria, el comercio y el servicio doméstico y seguro de enfermedad de los trabajadores agrícolas.



EL ESPECTADOR

Seguro Social Obligatorio

Las Prestaciones del SEGURO SOCIAL

DISPENSARIO CENTRAL

CLINICA SANTA BARBARA

Cómo Serán Prestados los Servicios Médicos del Seguro Social

Noticias de prensa sobre la iniciación de prestación de servicios por parte del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, ICSS, "El Espectador", septiembre 26 de 1949.

Postulados de la seguridad social

La seguridad social se sustenta sobre postulados básicos que fueron establecidos explícitamente en la sexta Reunión Panamericana de Seguridad Social:

1) Garantía para que cada ser humano cuente con medios suficientes para satisfacer sus necesidades en nivel adecuado a su dignidad.

2) Garantía para el goce de los bienes materiales, morales, culturales y sociales de la civilización.

3) Establecimiento de condiciones para que cada pueblo o persona pueda vivir sin temor, amenaza o recelos.

4) Enseñar que nada puede lograrse sin esfuerzo propio y que es antisocial la falta de cumplimiento de los deberes y obligaciones en que se fundamenta el goce de los derechos y garantías.

5) Permitir que cada hombre pueda perfeccionar su propia capacidad y que la utilidad de sus labores se refleje en beneficio de su familia, de su comunidad y de su nación.

6) Fortalecer el ejercicio verdadero de la libertad mediante lucha sistemática contra la miseria, la ignorancia, la insalubridad, la necesidad, el abandono y el desamparo, a fin de crear las condiciones para que la gran mayoría disfrute de alimentación sana, de habitación digna y de vestimenta apropiada.

7) Incrementar las condiciones que estimulen la solidaridad entre los hombres y entre los pueblos, para convertirla en instrumento eficaz de la seguridad social.

8) Advertir que la prosperidad debe ser indivisible y compartida comúnmente, como único medio de vigorizar la democracia política y económica y el disfrute de la seguridad social.

9) Contribuir a que el ingreso nacional sea distribuido con equidad según la capacidad de las personas, su responsabilidad individual y social y su aporte al bienestar colectivo, para que la redistribución se realice inspirada en la satisfacción general.

10) Promover el constante ascenso de los niveles de vida de la población, y la consolidación del patrimonio económico y cultural de cada pueblo.

11) Asegurar a cada persona la oportunidad de un sitio en la producción, con retribución adecuada para sus necesidades individuales y familiares, con el objeto de auspiciar y promover el conocimiento y goce de los valores culturales y una recreación sana.

12) Constituir un amparo eficaz contra los riesgos, previniéndolos en la medida posible, y luchar con los mejores recursos contra la enfermedad, la invalidez, el desempleo y subempleo para proteger la maternidad, la estabilidad familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte.

13) Iniciar y desarrollar las prestaciones familiares y sociales en favor

del progreso individual, familiar y comunitario.

14) Estimular la conciencia de cooperación, ayuda mutua y solidaridad para el desarrollo de las comunidades y de los pueblos, y enfatizar la acción para transformar el campo y hacer que su trabajo sea más remunerado y que sus trabajadores reciban atención en las contingencias del trabajo y la enfermedad, y en los riesgos de la subocupación, la vejez y la muerte.

En síntesis, ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas el radio de acción del seguro social, para que alcance la concepción integral de la seguridad social general, promoviendo los nuevos factores de bienestar, en un ambiente de paz social y en aras del constante avance para fortalecer la justicia social.

Los postulados de la seguridad social han sido instituidos con carácter universal y constituyen, en la actualidad, el punto de partida filosófico e incluso práctico de las instituciones de seguridad social en cada país.

Un sistema de seguridad social comprende aspectos preventivos, reparadores y rehabilitadores. Las medidas preventivas pertenecen al campo de la seguridad e higiene del trabajo y persiguen evitar o prever los estados de necesidad creados por la verificación de los riesgos. Las medidas reparadoras y rehabilitadoras se concretan en las prestaciones en dinero, en especie y en servicios que deben ser suministradas al realizarse los riesgos.

La seguridad social se convierte, entonces, en un complejo sistema a través del cual la administración pública u otros entes públicos dan viabilidad o materializan el principio de la solidaridad con los ciudadanos que se encuentran en situaciones de necesidad por causa de la verificación de determinados riesgos. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo ha definido la seguridad social como el conjunto de medidas trazadas por la sociedad y, en primer lugar, por el Estado, para garantizar a todos los cuidados médicos y asegurarles los medios de vida en caso de pérdida o de reducción importante de sus medios de existencia, causada por circunstancias no dependientes de su voluntad.

La tendencia actual es deslaboralizar la seguridad social, con el fin de entenderla como una organización necesaria para abolir los estados de necesidad de todos los ciudadanos, garantizando a los individuos la solución contra los riesgos que le sobrevengan y realizando, a la vez, una política general destinada a lograr el equilibrio económico, es decir, una acción política dirigida a los ciudadanos para protegerlos con medidas sociales adecuadas contra las consecuencias negativas de la pérdida o la disminución de la capacidad laboral y, sobre todo, para asegurar su subsistencia cuando las cargas familiares han aumentado significativamente.

Objeto y sujetos de la seguridad social

El objeto fundamental de la seguridad social es garantizar el beneficio a toda persona, especialmente a los trabajadores, de una protección eficaz contra ciertas eventualidades que afectan su actividad humana y laboral. En este sentido se ha creado una normatividad tendiente a delimitar dichas eventualidades o contingencias, las cuales se resumen según su origen en tres grupos:

1) De origen *patológico*: enfermedad general y profesional, invalidez y accidente de trabajo.

2) De origen *biológico*: maternidad, vejez y muerte.

3) De origen *económico social*: las cargas familiares excesivas.

En cuanto a los sujetos de la seguridad social, ella protege en forma general al hombre sin ninguna restricción. Sin embargo, en Colombia y en la mayor parte de los países de América Latina esta protección cubre únicamente a la población trabajadora y, en particular, a quienes están cobijados por alguna de las siguientes denominaciones:

1) Trabajadores formales vinculados mediante una relación laboral.

2) Trabajadores independientes y por cuenta propia.

3) Trabajadores del servicio doméstico.

4) Trabajadores de la industria familiar y a domicilio.

5) Sacerdotes, religiosos, estudiantes y otros.

Principios de la seguridad social

Doctrinalmente se han formulado cinco principios rectores que orientan y dan fundamento a la seguridad social, ellos son:

– Principio de la universalidad, en virtud del cual el sistema de seguridad social debe abarcar a todos los individuos por el solo hecho de existir, sin limitar su objeto sólo a la condición de población trabajadora. Este principio caracteriza a la seguridad social como un derecho humano.

– Principio de la integridad, según el cual la seguridad social debe amparar contra todas las contingencias de carácter preventivo, curativo, de readaptación, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez, viudez, orfandad, asignaciones familiares.

– Principio de la solidaridad, orientado a que todos los estamentos de la comunidad contribuyan según su capacidad económica a la financiación y administración de la seguridad económica y a la financiación y administración de la seguridad social. Esta solidaridad se materializa en la conjunción de esfuerzos por parte del Estado, los trabajadores y los patronos.

– Principio de la unidad. La seguridad social debe caracterizarse por la unidad normativa, administrativa y financiera, que evite multiplicidad de organismos que presten el servicio en forma dispersa y descoordinada, con duplicidad de prestaciones, gastos múltiples e injustas discriminaciones.

– Principio de la internacionalidad, que se refiere a la cobertura de la seguridad social más allá de las fronteras, mediante tratados de reciprocidad jurídica sobre la base de una política integracionista, como recientemente se ha ordenado en el contexto del acuerdo subregional andino.



Carlos Echeverri Herrera, primer director del Seguro Social, en portada de "Semana", junio 18 de 1949. Dibujo de Carlos Roa.

Deberes sociales de los particulares

La Carta Política colombiana consagró deberes sociales en cabeza de los particulares, este aspecto tiene gran aplicación en la seguridad social, pues en Colombia este proceso se ha ido evidenciando con el incremento de los servicios sociales en las cajas de compensación. En efecto, para un futuro próximo, no será requisito para prestar u obtener un servicio social el tradicional y único criterio de que exista una relación laboral, se tendrán en cuenta, en cambio, otros aspectos importantes que permitan el acceso a los servicios sociales, como tener familia o personas a cargo, o tener ingresos bajos.

Según esto, grupos de población diferentes de los trabajadores y con criterios como la necesidad social, las carencias y deficiencias en materia de salud se deberán beneficiar de los servicios sociales que otorga la seguridad social. Ello significa deslaboralizar la seguridad social, ignorando el criterio clásico de la vinculación laboral como requisito para gozar de sus beneficios.

El principio fundamental consagrado en los artículos 2 y 48 de la Constitución Nacional, sobre la protección del Estado a los ciudadanos y los deberes sociales del Estado y de los particulares, ha planteado en Colombia la necesidad de promover la solidaridad del sector productivo con el resto de la comunidad. Ya se ha iniciado, en alguna medida, esta tarea, si se tienen en cuenta los servicios que en la actualidad prestan las cajas de compensación familiar, tales como recreación, supermercados, servicios médicos, crédito y capacitación, que se están volviendo de libre acceso para la comunidad en general. En la medida en que estos servicios se amplíen en forma indiscriminada, sin tener en cuenta la afiliación, los particulares, a través del sector productivo, estarán brindando alguna forma de solidaridad, pues el sector improductivo informal se estará beneficiando del sector formal productivo por medio de la seguridad social, en especial en lo referente a los servicios asistenciales de mayor prioridad social.

Los llamados servicios sociales derivados del sistema de seguridad social a través de las cajas de compensación, son diferentes pero complementarios de las prestaciones sociales tradicionales y cumplen importantes funciones con sus programas de protección, que atienden necesidades sociales colectivas e individuales, en situaciones de necesidad social, particularmente con acciones preventivas de promoción de la salud.

Fundamentos constitucionales del sistema de seguridad social

La Constitución Política de Colombia consagra el derecho a la seguridad social en los siguientes artículos:

«Artículo 48. La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley. La seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes de ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante».

«Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad».

«Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran».

«Artículo 50. Todo niño menor de un año que no esté cubierto por algún tipo de protección o de seguridad social tendrá derecho a recibir atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del Estado. La ley reglamentará la materia».



Sede nacional del Instituto Colombiano de Seguros Sociales en el Centro Administrativo Nacional, Bogotá. Fotografía de Ernesto Monsalve.

Con estas normas constitucionales se formalizó en Colombia el derecho a la seguridad social, pues desde 1946 sólo existía el seguro social en su concepción restringida.

El concepto de seguridad social también se ha diferenciado de la previsión social, pues si ambas protegen de las contingencias sociales, la previsión se desarrolló sin el auxilio de una política estatal que le permitiera planificar una acción universal, integral y sistemática.

Un concepto más amplio que la previsión y que la misma seguridad social es el de la política social, cuyo objeto final tiende a la redistribución cualitativa y cuantitativa de la riqueza y los ingresos, integrando dentro de sí a la seguridad social, pues en ella el empleo, el bienestar, los salarios, la salud, la educación y los medios económicos de subsistencia constituyen importantes factores para la prevención, reparación y rehabilitación de las contingencias sociales.



Clínica San Pedro Claver, de Bogotá, principal centro hospitalario de los Seguros Sociales. Fotografía de Ernesto Monsalve.

Evolución de la seguridad social

En su conjunto la seguridad social ha sido objeto de una clara evolución conceptual, que incluye los aspectos preventivos más importantes para el trabajador y su familia, pero también la rehabilitación e inserción sociolaboral del afiliado discapacitado y la universalización de su cobertura a sectores de la población tradicionalmente excluidos de los esquemas de protección; para ello se adelanta un claro esfuerzo orientado a la adecuación de las estructuras e instituciones a las profundas transformaciones de la sociedad.

En este contexto se ha venido formulando una filosofía de la seguridad social, cuyos principios sean coherentes con la realidad del país y las necesidades de la población. Queda así clara la necesidad de que la seguridad social en general y el régimen del seguro social se conviertan en importantes factores para lograr adecuadas relaciones entre el progreso social y el desarrollo económico y, al mismo tiempo, contribuyan al proceso de integración nacional y redistribución equitativa de los beneficios del Estado.

La seguridad social debe estar en absoluta coherencia con la política social del Estado, de tal forma que tenga en cuenta las deficiencias y necesidades sociales, que en la mayor parte de los casos conducen a tensiones y conflictos. Desde una perspectiva política, el problema de la seguridad social es un asunto del Estado que interesa a toda la colectividad, vinculada o no a determinadas relaciones laborales. La seguridad social afecta a la sociedad entera, razón por la que se enmarca como uno de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Desde el punto de vista normativo, el derecho de seguridad social está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual se atribuye esta competencia no sólo al Estado, sino que compromete también la cooperación internacional: «Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad» (artículo 22).

ASPECTOS OPERATIVOS

Afiliación

La afiliación es la inscripción de un trabajador al régimen de los seguros sociales obligatorios, y constituye la fuente de los derechos y obligaciones que de él se derivan. En sentido amplio se trata de un acto jurídico, en virtud del cual se reconoce a una persona la condición de asegurado según lo establecido en la ley, quedando por tanto incluido en el campo de aplicación de la seguridad social.

Las etapas de la afiliación son: 1) régimen constitucional, legal y reglamentario expedido por el Estado; 2) inscripción empresarial y, bajo su responsabilidad, inscripción de los trabajadores; 3) afiliación de los trabajadores; 4) clasificación y trámites administrativos por parte del seguro; 5) pago de las cuotas o cotizaciones por parte del patrono y los trabajadores; 6) entrega del documento que acredita el carácter de afiliado; y 7) disfrute de las prestaciones.

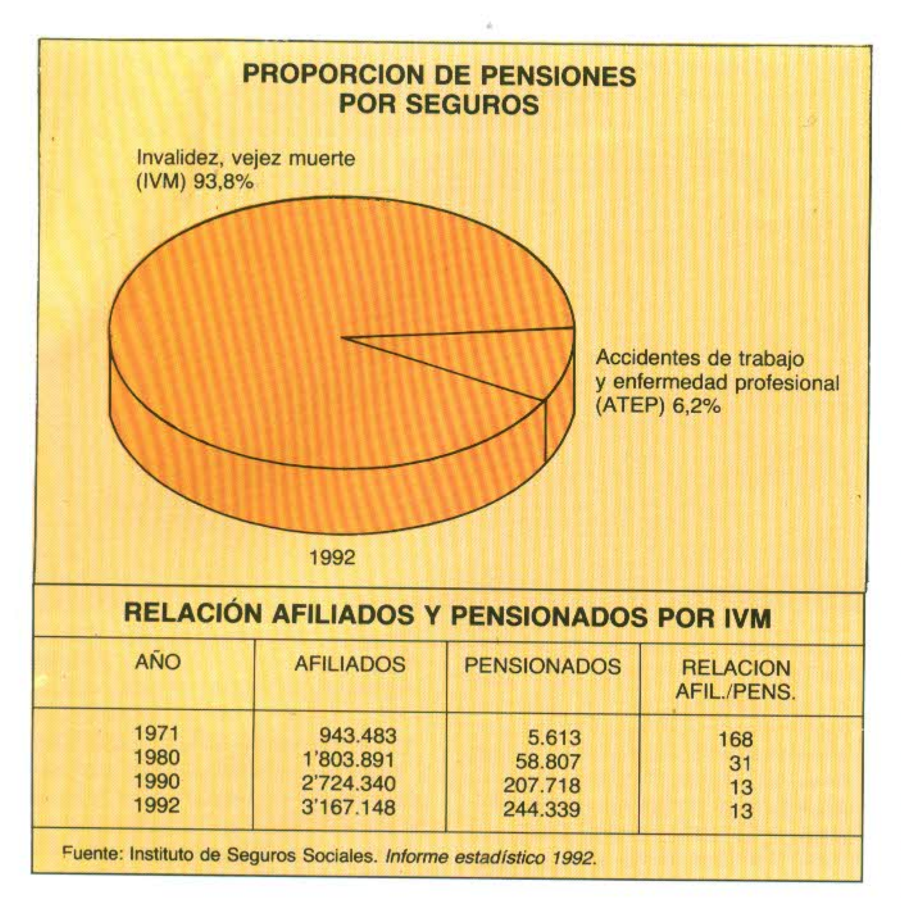
Los sujetos activos del proceso son el afiliante: patrono o trabajador, el afiliado: persona que adquiere el derecho, y el afiliador: institución que asegura.

La financiación de las prestaciones y de los servicios se realiza a través de: 1) aportes de los patronos, 2) aportes de los trabajadores, 3) aportes de los pensionados por invalidez y vejez, 4) impuestos y tasas específicas, 5) presupuesto nacional, departamental o municipal, y 6) rendimiento de inversiones de las reservas.

Riesgos que protege el sistema de seguridad social

1. Enfermedad general y maternidad (EGM).

Este grupo de riesgos genera prestaciones médico-asistenciales, referidas a la asistencia médica obstétrica, quirúrgica, hospitalaria y farmacéutica, lo mismo que a servicios de salud oral. Algunas instituciones dan cobertura familiar, mientras otras atien-



RELACIÓN AFILIADOS Y PENSIONADOS POR IVM

AÑO	AFILIADOS	PENSIONADOS	RELACION AFIL./PENS.
1971	943.483	5.613	168
1980	1'803.891	58.807	31
1990	2'724.340	207.718	13
1992	3'167.148	244.339	13

Fuente: Instituto de Seguros Sociales. *Informe estadístico 1992.*

den servicios de rehabilitación y servicios sociales complementarios. Igualmente genera prestaciones económicas, que se refieren a los auxilios por enfermedad general y profesional, auxilios por maternidad, indemnizaciones, incapacidades, pensión de invalidez, vejez, seguro por muerte, auxilio funerario, sustitución pensional e, inclusive, cesantías.

2. Invalidez, vejez y muerte (IVM).

Se entiende por invalidez la pérdida de la capacidad de trabajo en forma temporal, definitiva, parcial o total. Vejez es el riesgo biológico de llegar a determinada edad sin recursos económicos; muerte, el hecho inesperado que puede dejar a una familia sin formas de subsistencia.

Tendrán derecho a pensión por invalidez: 1) quienes sean inválidos en forma permanente, y 2) quienes acrediten 150 semanas cotizadas por IVM en los seis años anteriores a la invalidez, o 300 en cualquier época.

Son factores determinantes: 1) el número de semanas cotizadas: por las primeras 500 semanas, el 45% de salario, con un aumento del 3% por cada 50 semanas de exceso; 2) el capital de la empresa; 3) el tipo de invalidez; y 4) la edad.

Las prestaciones por invalidez, vejez y muerte se otorgarán inicialmente por un año y no se aplican ni cotizan aquellos que al inscribirse al Instituto de Seguros Sociales por primera vez tienen más de 60 años. El tratamiento de recuperación, rehabilitación y reeducación se prestará por el tiempo necesario. La pensión de vejez y la pensión de invalidez tienen sus propios reglamentos, en relación con edad, número de semanas cotizadas y tiempo de servicio.

Son beneficiarios: 1) las personas que han cumplido 60 años de edad si son varones, y 55 si son mujeres; y 2) quienes han cotizado 500 semanas durante los últimos veinte años o 1 000 semanas en cualquier tiempo.

La pensión de invalidez o de vejez no puede ser inferior al salario mínimo vigente, ni superior al 90% del salario de base; además, es vitalicia.

3. Accidente de trabajo y enfermedad profesional.

Se entiende por accidente de trabajo y enfermedad profesional aquel suceso imprevisto y repentino, por causa o con ocasión del trabajo, que produce una lesión orgánica o perturbación funcional. Enfermedad profesional es aquel estado patológico que sobreviene como consecuencia de la clase de trabajo o del medio en que éste se desarrolla, bien sea por agentes químicos, biológicos o físicos.

Son beneficiarios los trabajadores inscritos en el Seguro Social que sufran un accidente de trabajo o adquieran una enfermedad profesional. Las prestaciones a que tienen derecho por este riesgo son: asistenciales, referidas a los servicios médicos, odontológicos, farmacéuticos, hospitalarios y demás medios terapéuticos; y económicas, organizadas así: en incapacidad, el salario hasta los 180 días y 2/3 partes de éste si en este lapso no se declara la incapacidad permanente de esta forma: a) incapacidad permanente parcial, pensión proporcional a la permanente total y según la valuación; b) incapacidad permanente total, 50% salario mensual (pensión); y c) incapacidad permanente absoluta, 70% salario mensual de pensión.

Las responsabilidades en este grupo de riesgos son la denuncia del accidente, los primeros auxilios y los gastos de transporte a cargo del patrono; y la pensión de invalidez, la pensión de sobrevivencia, la indemnización, la sustitución pensional y el auxilio funerario a cargo de La Previsora. No tiene requisitos de cotización mínima y su concesión es inmediata. Están excluidas de esta prestación las personas que ejecuten trabajos ocasionales extraños a la empresa o actividad propia del patrono, y los trabajadores afiliados a otras instituciones de seguridad social en las cuales tengan derecho a mejores prestaciones, previa calificación de los mayores beneficios.

Además, se han creado servicios sociales complementarios del seguro social, servicios sociales de las cajas de compensación familiar, todos enmarcados en el sistema de subsidio familiar y cuya cobertura básica está dirigida a los afiliados beneficiarios, personas a cargo y a la comunidad en general, dentro de los campos y orden de prioridades señalados por la ley. Progresivamente se ha ido aumentando la cobertura, cuyos límites máximos alcanzan el 20 ó 21% de la población colombiana, concentrada principalmente en las ciudades grandes e intermedias. Se destaca el hecho de que la población rural tiene muy poco acceso a estos servicios y que se presenta un elevado número de trabajadores independientes adscritos al sector informal de la economía, cuya denominación genérica es la de un



Exodo. Oleo de Pedro Nel Gómez. 174 x 135 cm. Centro Documental, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.

régimen laboral de excepción, que tampoco se encuentran afiliados a un régimen de seguridad social.

PROYECCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En los últimos años ha sido evidente un movimiento reformador no sólo orientado a que el Estado garantice el derecho a la seguridad social, sino que se lo garantice al menos a la población trabajadora, argumentando razones de carácter político, en el sentido de que ésta es una función del Estado. Desde el punto de vista social, se impone como un esfuerzo cualitativo de la comunidad y, por tanto, del Estado para lograr el bienestar individual y colectivo.

La tendencia en Colombia en relación con la seguridad social es considerarla como un servicio público, enmarcado dentro de los deberes sociales del Estado; este enfoque conduce necesariamente a la universalidad de las coberturas de la seguridad social y, en consecuencia, a lograr en alguna medida la deslaboralización de la seguridad social, lo que conlleva una mayor solidaridad del sector productivo para atender las necesidades de la población.

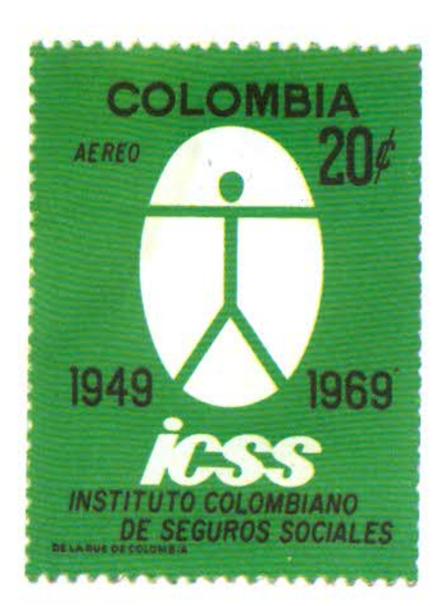
Según el moderno concepto, la seguridad social no sólo es un derecho que se concede, sino que se les reconoce a los hombres por el solo hecho de su existencia, y se halla vinculado a la propia naturaleza humana. Como un derecho subjetivo público, la seguridad social debe concebirse tomando en cuenta la obligación que tiene la sociedad de garantizar la salud y preservar al individuo de los infortunios sociales que le puedan sobrevenir.

Como un derecho subjetivo del hombre, la seguridad social debe estar orientada hacia la protección de todos los sectores de la población, en cuanto todos los individuos están virtualmente sometidos a las diversas contingencias sociales. Por razones de orden práctico y económico se ha iniciado el proceso de la seguridad social tomando como primer sujeto al trabajador dependiente y a su familia, pero la meta es alcanzar la protección real y efectiva de toda la población.

Asistencia Social y Seguro Social

La Asistencia Pública y el Seguro Social son pasos o modalidades de la seguridad social, y por consiguiente tienen estrechas semejanzas, pero sus diferencias son también ostensibles. Ambas están propuestas como función estatal, se fundan en un mismo sentimiento de solidaridad humana y su objetivo común es la atención de los infortunios sociales; pero la Asistencia Social es gratuita y el Seguro Social es contributivo; la Asistencia Social está financiada exclusivamente por el Estado, y el Seguro Social es financiado por los trabajadores, los patronos y, por lo general, contribuye también el Estado. La ayuda suministrada por la Asistencia Social está por debajo de la necesidad que se debe cubrir, y en la práctica su acción es aleatoria en cuanto depende de los recursos oficiales de que se dispone para ello y de la política adoptada por el gobierno sobre dicho campo. En cambio, las prestaciones del Seguro Social responden a un cálculo de necesidades y el derecho a ellas está relacionado con las contribuciones hechas por el asegurado.

La acción de la Asistencia Social es indeterminada, de tal forma que quien acude a ella ignora la medida en que puede hacer su exigencia. Las prestaciones del Seguro Social son delimitadas de antemano, y por tanto el usuario conoce la extensión de su



Sello de correos conmemorativo de los primeros veinte años del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, 1949-1969.

derecho. Para recurrir a la Asistencia Social es necesario demostrar la necesidad absoluta de ella y el haber agotado los recursos personales, esto es lo que se conoce como principio de la subsidiaridad.

La Asistencia Social es para el Estado costosa y de difícil administración, y para el individuo es deficiente, además de ser deprimente su utilización. El Seguro Social, con su financiación bipartita o tripartita, alivia al Estado de gran parte del costo de la seguridad social, a la vez que garantiza una mayor protección, en forma más compatible con la dignidad humana; por esta razón, el Seguro Social es la herramienta de que dispone el Estado moderno para realizar los postulados de la seguridad social.

La protección del trabajador contra los riesgos que lo colocan en imposibilidad de ejercer su actividad profesional, es el primer objetivo del Seguro Social. Esta meta encuentra perfecto asidero en el principio de universalidad de la seguridad social, bajo el presupuesto de constituir el trabajo un derecho y un deber de la persona. La concepción pluralista del trabajo está consignada en las Constituciones de los Estados en los cuales se hace significativo énfasis en las políticas sociales. Desde el anuncio de la protección especial del Estado, hasta la enérgica consagración del trabajo como un deber y una obligación social, según lo consagra el artículo 25 de la Constitución Nacional, se hace énfasis en esta orientación: «El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado». Por su parte, el Código Sustantivo del Trabajo, artículo 7, establece: «El trabajo es socialmente obligatorio».

El Seguro Social constituye la rama de la seguridad social esencialmente económica, que protege al trabajador (dependiente e independiente) y a su familia, manteniendo la continuidad del ingreso de aquel en caso de desempleo o de incapacidad para continuar laborando, y la del núcleo familiar en caso de muerte del elemento productivo.

Régimen de la seguridad social y financiación

En la actualidad el tema de la seguridad social se asocia con el problema del empleo, pues existe una relación evidente y compleja entre el desarrollo económico y el sistema de protección social, dado que las dificultades económicas revisten importantes consecuencias sobre el fundamento y el futuro de los sistemas de protección social. Se han propuesto muchas alternativas por parte de quienes consideran que los sistemas tradicionales de protección están ya superados y que constituyen una grave carga en materia económica sobre el empleo.

Desde un punto de vista científico, los especialistas en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social dedican ingentes esfuerzos a la investigación tendiente a establecer las medidas más aconsejables que faciliten la implantación de un régimen de seguridad social acorde con las necesidades modernas. Las incidencias de la coyuntura económica sobre el sistema de seguridad social se deben principalmente a que este último se ha construido y desarrollado a partir de empleos asalariados, y porque el crecimiento del desempleo plantea graves problemas en materia de seguridad y protección social.

De todas formas, la extensión progresiva de los sistemas de seguridad social constituye un hecho comprobado general, y no es posible ignorar que tal extensión ha planteado graves problemas, especialmente en lo que concierne al financiamiento de los regímenes de protección, pues cualesquiera que sean las técnicas adoptadas parece existir siempre un lazo determinante entre trabajo, empleo y sistema de seguridad social. Por su naturaleza, los gastos de protección social están destinados a personas inactivas y son sufragados por las personas activas, es decir, que son los activos quienes aseguran en definitiva el mantenimiento de los ancianos, los niños, los adultos enfermos y los inválidos o desempleados que por distintas razones no participan en

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES	
INFRAESTRUCTURA	
Número de seccionales	25
Centros de atención básica	234
Consultorios de empresas	94
Instituciones hospitalarias	39
Instituciones hospitalarias a contrato	189
Número de camas en instituciones propias	4542
Número de camas en instituciones a contrato	1420
COBERTURA POBLACIONAL	
Municipios cubiertos	303
Afiliados	3'167.149
Derechohabientes de afiliados	1'882.705
Pensionados	260.510
Derechohabientes de pensionados	255.524
Total beneficiarios	5'565.888
PRINCIPALES ACTIVIDADES DE SALUD	
Consulta odontológica	2'503.664
Consulta médica	13'053.633
Fórmulas despachadas	10'873.124
Intervenciones quirúrgicas	318.310
Partos	130.688

Fuente: Instituto de Seguros Sociales. *Informe estadístico 1992.*



Sopa de los niños pobres. Dibujo de Pedro Nel Gómez. Centro Documental, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.

una enfermedad profesional. Esta razón de carácter democrático es esencialmente determinante en la financiación, pues toda medida programada en el marco de los sistemas de seguridad social debe confrontarse con los datos demográficos, dada la conexión existente entre tales aspectos y los aspectos económicos.

Se vislumbra a mediano plazo, como consecuencia de las tendencias a nivel internacional y de la Constitución de 1991, una profunda transformación en el sistema colombiano de seguridad social, en el sentido de su unificación, su universalización y su integridad. No obstante, fenómenos como la privatización, la internacionalización de la economía, la apertura económica, el libre comercio y, en general, la flexibilización de las relaciones laborales, hacen pensar en nuevas proyecciones y orientaciones del sistema colombiano de seguridad social.

En la actualidad se formula una importante controversia relacionada con la privatización de la seguridad social, o lo que podría llamarse gestión compartida en la seguridad social, pues el Estado ha sido considerado administrador infortunado y socio incómodo de la seguridad social, en razón de su incumplimiento reiterado en las obligaciones que le competen, por la costosa carga burocrática que generalmente aporta y por su tendencia a dispersar los recursos y reservas hacia otros objetivos económicos. Sobre esta problemática se han planteado varias soluciones tendientes a encontrar el mejor sistema para la administración y financiamiento de la seguridad social. Algunos criterios fundamentales sirven de base a estas propuestas:

– A pesar de la importancia y de las bondades de la gestión compartida, es imprescindible la función del Estado en la ejecución de las políticas adecuadas de seguridad social; su papel protagónico se deriva de sus obligaciones sociales, como quiera que se trata de un derecho fundamental consagrado en la Carta Constitucional.

– No puede existir una diferenciación marcada entre seguridad social pública y seguridad social privada, pues los derechos privados no son de incumbencia exclusiva del titular individual, no tienen como meta fundamental al individuo aislado, sino la protección del bien común. La protección al individuo y a la comunidad son propósitos concurrentes de la ley y, como tal, no permiten dicotomía.

– El Estado debe asumir un papel básico como árbitro, como conciliador y como promotor en el manejo de la seguridad social, para evitar que empresarios y trabajadores la apliquen a su manera.

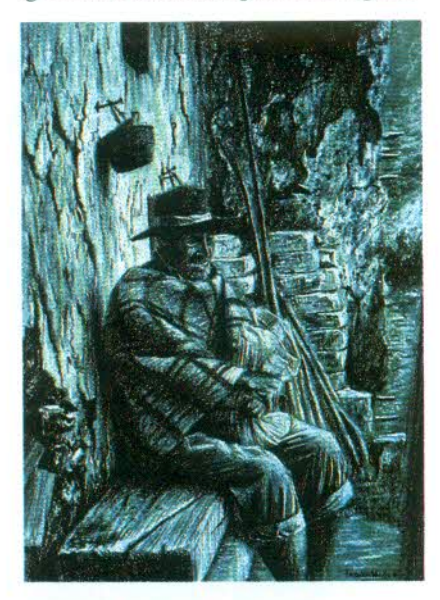
– La economía del país está estrechamente ligada al sistema de seguridad social, pues cualquiera que sea el sistema económico imperante éste será siempre el resultado de los niveles de crecimiento y desarrollo que se presenten en el bienestar de las personas y, particularmente, de la seguridad social. La prestación de un servicio deficiente de salud a nivel nacional tiene serias repercusiones en la productividad.

– Una buena oportunidad para lograr la participación de los trabajadores en la formulación de políticas laborales y de seguridad social es el mecanismo de concertación.

Conclusiones

La crisis de la seguridad social es la crisis del Estado protector, resultado de la evolución que ha experimentado en los últimos años. El objetivo esencial de un sistema de seguridad social es infundir un sentimiento de seguridad en las personas y familias, garantizándoles que las circunstancias sociales, económicas o humanas no menoscabarán sensiblemente su nivel de existencia. Por esta razón, la seguridad social se entiende hoy como expresión de una solidaridad colectiva organizada, que recurre a diferentes técnicas, tales como el Seguro Social, vinculado en principio al ejercicio de una actividad laboral; y la Asistencia Social, que involucra la institución de servicios públicos, los cuales tienden a proteger a toda la comunidad.

En la actualidad existe una notoria tendencia orientada a la creación de regímenes universales, se trate de regímenes de servicio público o regíme-



Asistencia a la vejez. Dibujo de Miguel Angel Franco Salas. Centro Documental, Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá.

REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

PENSIONES

Todos los trabajadores, del sector público o del sector privado, vinculados con anterioridad o que se vinculen a partir de la iniciación de la vigencia de la ley, tienen el derecho a afiliarse al Régimen de Prima Media, administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), o al Régimen de Capitalización. El Régimen de Capitalización se compone de los fondos y de las sociedades administradoras. Los fondos serán de propiedad de los trabajadores afiliados, tanto en la parte de cotizaciones como en la de los rendimientos. Estos rendimientos no podrán ser inferiores a las rentabilidades del mercado. Cualquier diferencia negativa se pagará con cargo al capital de la administradora. Otra garantía para el trabajador afiliado consiste en la obligación de la administradora de asegurar, pagando la respectiva prima, la totalidad del valor del fondo en el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. Las sociedades administradoras podrán ser constituidas por los sectores público, privado y social-solidario. Este último se entiende integrado por las cooperativas y solidarias en general, por las cajas de compensación, los fondos mutuos y de empleados. Garantía de pensión mínima: ninguna jubilación podrá ser inferior al salario mínimo. Si en los fondos el trabajador afiliado no alcanza a acumular una suma que por el monto de sus cotizaciones y de sus rendimientos no fuere suficiente para generar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, el Estado pagará la diferencia.

SALUD

Los colombianos podrán afiliarse al ISS o a empresas promotoras de salud que se constituyan por el Estado, las cajas de compensación familiar, las instituciones solidarias o cooperativas y los particulares. El plan mínimo de servicios que las diferentes promotoras deben ofrecer es el que actualmente impera de acuerdo con el decreto 1660 en el ISS. La cobertura para prestación de servicios incluye al trabajador afiliado y a la familia. Se mantienen los elementos de descentralización y de participación de la comunidad creados por la ley 10 de 1990.

FONDO DE SOLIDARIDAD PARA EXTENSIÓN DE COBERTURA

A fin de facilitar la afiliación al Sistema de Seguridad Social de las personas que no tengan capacidad económica para pagar el monto total de las cotizaciones, campesinos o informales pobres, por ejemplo, se crea el Fondo de Solidaridad para Extensión de Cobertura, con el objeto de otorgar subsidios tanto en pensiones como en salud.

OTRAS EXPRESIONES DE SOLIDARIDAD

Fondo de solidaridad, Subcuenta de compensación en salud: parte de la cotización de los afiliados de mayores ingresos debe trasladarse para absorber el costo de la atención a los afiliados de menores ingresos. El plan de servicios, su costo y las cotizaciones serán iguales en todas las empresas promotoras de salud, por lo cual esta compensación nacional contiene solidaridad regional.

Subcuenta del fondo de solidaridad para riesgos catastróficos en salud.

Los fondos de pensiones serán de propiedad de los trabajadores afiliados, quienes estarán protegidos con la garantía de rendimiento mínimo.

Los ancianos indigentes de más de 65 años recibirán del Estado una pensión asistencial de valor igual a medio salario mínimo mensual. Los ancianatos o asilos intervendrán para organizar el pago.

Si los trabajadores independientes acreditan incapacidad del pago pleno de la cotización, podrán ser beneficiarios del Fondo de Solidaridad para Extensión de Cobertura.

Las personas naturales que presten sus servicios al Estado, cualquiera que sea la modalidad de vinculación, deberán ser afiliadas al Sistema de Seguridad Social.

ALVARO URIBE VELEZ
Senador ponente del proyecto de ley

nes de seguro nacional. Esta tendencia ha sido radical en sus efectos, pues conduce a cubrir el conjunto de la población sin consideración alguna de vínculo laboral, por lo menos en las ramas para las cuales se estima más justificada una protección universal: asistencia médica, pensiones y prestaciones familiares. La relación entre el ejercicio de una actividad laboral y el derecho a la seguridad social, que la universalización hace desaparecer, resulta sin duda afectada por esta tendencia, pues el trabajador sigue gozando de un trato de preferencia en la medida en que está protegido contra un mayor número de riesgos, mientras que el resto de la población no alcanza la paridad de las ventajas concedidas, aunque pueda observarse una armonización progresiva.

No obstante, la mayor preocupación del momento es alcanzar la eficacia en la protección y prolongar en alguna medida la duración máxima de las prestaciones y su diversificación, ampliando la cobertura de manera que incluya buena parte de los servicios preventivos, y la adición de nuevas prestaciones a los subsidios familiares ya tradicionales.

Un plan general de los programas de seguridad social debe integrarse como componente esencial de las políticas sociales, de forma que salud, familia, vejez, empleo y vivienda ocupen un lugar preponderante en los planes nacionales de desarrollo, pues sin duda alguna una protección social satisfactoria aumenta la seguridad individual, facilita las relaciones sociales y se convierte en un factor de paz social, contribuyendo a la prevención de los agudos conflictos sociales que caracterizan la problemática colombiana en la actualidad.

Bibliografía

ALMANSA PASTOR, JOSÉ MANUEL. *Derecho de la seguridad social*. Madrid, Tecnos, 1973.

CETINA VARGAS, OSWALDO. *Derecho integral de seguridad social*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986.

DÍAZ BUENO, JAVIER. "Privatización o gestión compartida de la seguridad social". *Actualidad Laboral* (septiembre-octubre 1991).

GONZÁLEZ CHARRY, GUILLERMO. *Prestaciones sociales del sector privado*. Bogotá, Temis, 1966.

RENGIFO O., JESÚS MARÍA. *La seguridad social en Colombia*. 3ª edición. Bogotá, Temis, 1989.

RODRÍGUEZ ORTEGA, JULIO ARMANDO. "La seguridad social en Colombia". Informe de investigación. Bogotá, Centro de Investigaciones Laborales, Universidad Externado de Colombia, 1991.

PÉREZ LEÑERO, JOSÉ. *Fundamentos de la seguridad social*. Madrid, Aguilar, 1956.

Asociaciones y acción comunal

Pedro Pacanchique Avila[1]

ASOCIACIONES GREMIALES

Las asociaciones gremiales son aquellas organizaciones de carácter patronal, conformadas con el objetivo de defender intereses comunes, en particular de carácter económico o social, amparados en el principio de la libre empresa, la democracia política, la propiedad privada y la libertad. Fundamentalmente buscan asumir posiciones frente a la expansión económica, la elevación del progreso social, el aumento de la producción nacional y el mejoramiento de sus índices rentables.

La mayor parte de estas asociaciones se constituyen como persona jurídica de derecho privado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 633 del Código Civil, sin ánimo de lucro, y en ellas las personas o entidades que las integran aúnan sus esfuerzos y actividades para conseguir una finalidad económica, comercial o social referida a un sector. Tales asociaciones tienen un carácter más o menos estable para la realización de objetivos comunes. Cooperan en defensa de sus legítimos intereses y los de sus afiliados, pero también colaboran con el Estado en la determinación de políticas tendientes a mantener el equilibrio de los sectores económicos y catalizar los efectos derivados de los problemas sociales y económicos, particularmente de las medidas estatales que afectan al sector empresarial, aportando ideas o soluciones propicias para el análisis de las distintas coyunturas que afectan a la empresa privada.

Es propósito de las asociaciones gremiales estudiar todos aquellos fenómenos que afectan al sector empresarial en particular y a la comunidad en general, a fin de disponer de los elementos de juicio necesarios para llevar ante las autoridades las inquietudes, iniciativas y observaciones que el sector empresarial tiene sobre los distintos aspectos de la actividad económica y social, y asesorar al Estado sobre las estrategias que se deben seguir frente a los diferentes problemas que afectan a la economía.



Sello de correos conmemorativo de los cincuenta años de la Federación Nacional de Cafeteros, con la imagen publicitaria de Juan Valdés, emitido en 1977.

La Constitución Política de 1991, en el artículo 39, estableció el derecho de los trabajadores y empleadores para constituir sindicatos y asociaciones. La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos, organizaciones sociales y organizaciones gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos.

Gremios económicos

En general, las asociaciones gremiales conforman intereses de empleadores y se agrupan según su rama o especialidad. Existen los gremios de la producción, los gremios bancarios, financieros, comerciantes, conocidos bajo la denominación general de gremios económicos. Estos son formas organizativas de los mencionados sectores, que de modo formal o informal concentran paulatinamente las decisiones en sus respectivos espacios de influencia. Gremios econó-



Símbolo y logotipo de la Asociación Nacional de Industriales, Andi.

micos como la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FEDECAFE), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN), la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), la Asociación Nacional de Cobranzas (ASONALCO), la Asociación Nacional de Productores de Leche (ANALAC), representan a los gremios económicos de capital superior en el orden nacional e internacional. Su importancia varía de acuerdo con el predominio de unos u otros intereses, pero en general representan a la agricultura comercial, la industria multinacional, el sector financiero y el gran comercio de consumo.

Se presentan también dentro de la denominación de gremios económicos algunas formas orgánicas de carácter informal, que revisten una mayor depuración como tales, y por esto mismo una mayor capacidad de decisión frente al Estado y frente a los sectores de mediano y pequeño capital. Si bien no actúan como los gremios económicos mencionados, sí se constituyen como grandes conglomerados empresariales. A título de ejemplo podemos señalar los Grupos Santodomingo, Bogotá, Suramericana, Ardila Lulle, First National, Gran Colombiano. Estas modalidades asociativas se caracterizan por la alta concentración de capitales en formas efectivas de planeación económica y por su carácter centralizador de capitales, que les permiten una homogénea evolución y estrechas vinculaciones con los demás gremios y con el Estado. Estos mecanismos de concentración de la propiedad y del capital canalizan la influencia de los gremios económicos y atenúan la confrontación de intereses en las distintas estrategias de negociación, a través de las cuales se deciden las políticas macroeconómicas.

Paralelamente a los gremios económicos se presentan formas asociativas más sencillas, que tratan de aglutinar la búsqueda de intereses particulares y que se ubican en algún lugar de los gremios económicos; es el caso de las compañías multinacionales, o los *trust* financieros, que se diferencian de aquéllas en que persiguen objetivos de carácter más general; por ejemplo, la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Pacto Andino, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), y otros, que constituyen el sector externo de los distintos medios económicos.

Esto significa que la acción de los gremios económicos trasciende las fronteras, pues responde a las modernas tendencias de la internacionalización de la economía, a la apertura económica, al libre comercio, a la economía de escala. Tales formas asociativas tienen un componente estructural de orden internacional, que materializa sus intereses sobre espacios concretos y evidencia su presencia en el sector correspondiente.

Clasificación y estructura

Las asociaciones gremiales se encuentran con diversos criterios de categorización que establecen diferencias: en primer lugar, entre unidades económicas productivas, unidades de aquellas que representan formas organizacionales como los gremios del capital y las de carácter informal como los gremios empresariales; en segundo lugar, se estratifican todas las organizaciones entre sí y frente a las demás organizaciones; en tercer lugar, se distingue el gremio de los medios de comunicación, como un espacio autónomo, independiente del carácter empresarial o estatal.



Escudo de la Sociedad de Agricultores de Colombia, Sac.

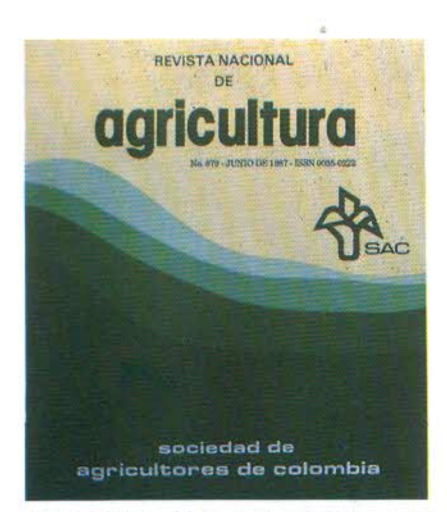
En el plano de la estructura, las asociaciones gremiales presentan dos formas de dirección diferenciadas por sus actividades, los mecanismos de acceso a ellas y la procedencia de quienes las ocupan. Por una parte, la junta directiva actúa como organismo representativo de los asociados y define las políticas básicas de la entidad; por otra parte, una planta administrativa de carácter ejecutivo realiza la gestión y ejecución, con la ayuda de un cuerpo asesor, pero siguiendo lineamientos de los asociados. Así, los gremios actúan con formas concretas de relación entre individuos y entidades, pues los vinculados a la organización, en su calidad de miembros asociados, envían sus delegados para actuar en la junta o consejo directivo, y los nombrados en la planta administrativa prestan servicio de asesoría. En el primer caso, estas relaciones significan más que simples vinculaciones, un efectivo control sobre la actividad económica.

Funciones

La complejidad de las relaciones económicas en el mundo contemporáneo ha determinado una interdependencia necesaria entre los distintos sectores que integran el mundo social y económico. Existen nuevas formas de distribución del poder entre los diversos grupos sociales, como consecuencia de la composición de los agentes económicos y del grado relativo de organización de éstos, si se tiene en cuenta que la mayor o menor dispersión del poder en la sociedad depende en buena medida del manejo dado por quienes detentan el poder económico y político.

Como consecuencia, se presenta concentración del poder en determinados sectores, de acuerdo con los rumbos que va asumiendo la economía, según la distribución de los ingresos, y conforme a las prioridades que van caracterizando la política económica y el poder del Estado, pues a partir de estas dos variables las asociaciones gremiales tienden a concentrar su poder en torno a la maximización del crecimiento, prestando atención sólo marginal a los efectos que aquél pueda tener sobre la distribución del ingreso o el nivel de empleo.

El comportamiento de las asociaciones gremiales señala que existe una correlación positiva entre el nivel de



"Revista Nacional de Agricultura", de la Sociedad de Agricultores de Colombia. Nº 879, junio de 1987.

desarrollo del país y la importancia que van adquiriendo los sectores productivos, particularmente el sector industrial, el cual evidencia su influencia en la multiplicación de unidades de decisión dentro del sistema económico, fruto de su mayor desarrollo, que obliga necesariamente a una evolución hacia formas más descentralizadas, que le permitan mantener cierta eficiencia en el sistema.

La influencia de las asociaciones gremiales es indiscutible en la determinación de las políticas económicas en la actualidad, pues con base en los costos y beneficios sociales involucrados en el manejo económico, se define la utilización adecuada o eficiente de las instituciones y de los objetivos contenidos en los planes nacionales de desarrollo que, en último término, están señalando estrategias relativas al crecimiento económico, a la plena ocupación, a la redistribución de los ingresos y, en general, al mantenimiento de la paz y la armonía social.

Sin duda alguna, el papel del Estado frente a los gremios se limita a intervenir parcial y esporádicamente en algunas decisiones económicas, en particular en relación con los salarios, los precios o las tarifas arancelarias. Si bien el Estado tiende a dirigir la actividad económica en una forma permanente, su capacidad de controlar los indicadores económicos y el mismo crecimiento es relativamente baja, pues se ha demostrado que ante situaciones de desocupación crónica en la fuerza de trabajo, el Estado no ha desarrollado un programa completo de inversiones en actividades generadoras de empleo, tales como obras públicas, vivienda o servicios, aspecto en el cual los gremios económicos sí han demostrado capacidad para manejar el problema con alguna eficiencia.

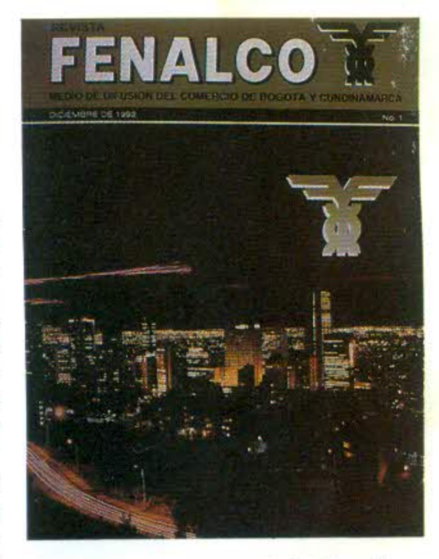
El papel de los gremios económicos en la solución de problemas sociales es de indiscutible importancia, pues si es posible lograr una eficaz concertación con los organismos estatales, resultará fácil alcanzar coherente y simultáneamente un conjunto de objetivos económicos, tales como crecimiento con estabilidad, redistribución de ingresos, pleno empleo, y corrección en las rigideces de los mercados.

Todo esto es viable si se tiene en cuenta la complejidad que presenta una economía mixta, pues en los sectores de actividad privada la planificación económica tiende a ser indirecta o flexible, en tanto que en las actividades productivas más estratégicas del sector público se ha utilizado con mucha frecuencia una planificación de tipo imperativo. La conciliación de ambos sistemas implica una racionalidad diferente para las decisiones de cada sector, con lo cual el papel de las asociaciones gremiales adquiere mayor importancia, si se considera la prioridad que existe en la actualidad por los cambios estructurales y por la forma como la actividad pública se está desplazando en el contexto de la internacionalización de la economía y de las tendencias privatizantes, no sólo de los servicios públicos, sino de las mismas empresas industriales y comerciales del Estado.

De esta manera se está caracterizando necesariamente una transformación progresiva en la estructura del poder, como consecuencia del reordenamiento de objetivos nacionales, la necesidad de cambios profundos en el comportamiento de las asociaciones gremiales de carácter económico y de los mismos agentes sociales, que con una política de conjunto pueden llevar al país a una pacífica forma de redistribuir el ingreso. El papel de los gremios en las decisiones económicas hace compatible el cambio estructural profundo con el mantenimiento de un nivel mínimo de eficiencia en sus propios objetivos, particularmente en la esfera productiva.



Logosímbolo de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria.

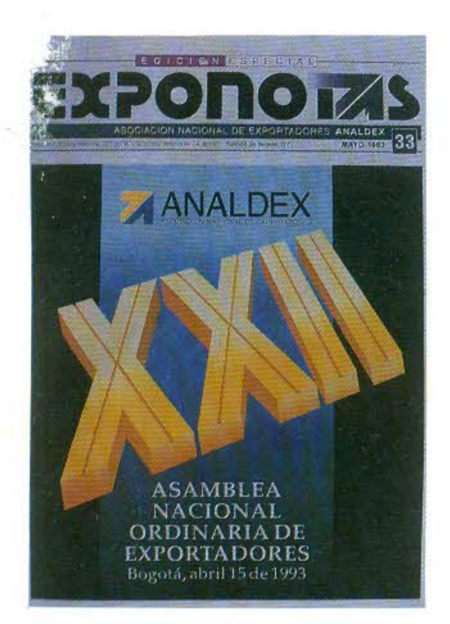


Primer número de la revista de la Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco, 1992.

Relación gremios-Estado

El esquema de relación gremios-Estado parece tener su fundamento en una nueva concepción del Estado, que sirva de instrumento para las grandes decisiones económicas, que permita la formulación de objetivos y políticas sociales adecuadamente jerarquizados y coordinados por los centros de decisión política, y que contrarreste al aparato tradicional del Estado en el interior del cual se ha desarrollado una frondosa burocracia, acostumbrada a tomar decisiones de acuerdo con criterios tradicionales y capaz de inmovilizar el potencial productivo de los gremios económicos, con la implantación exitosa de políticas radicales propias de la estructura institucional del Estado, que permiten desarrollar nuevos canales de decisión y de comunicación y que no asignan un papel activo a los gremios económicos.

Es necesario lograr una convergencia de intereses, extractada de las asociaciones gremiales, formales o informales que representan el poder económico, para concretar una estrategia global de desarrollo fundamentada en un nuevo tipo de sociedad, en un nuevo estilo de desarrollo y en una oportuna identificación de políticas y



Edición especial de "Exponotas", revista de la Asociación Nacional de Exportadores, Analdex. Nº 33, mayo de 1993.

objetivos sociales. Entre estos últimos es esencial distinguir los grupos que se van a beneficiar, de aquellos que verán afectados sus intereses, con el fin de que el proceso no genere traumatismos, sino que alcance el equilibrio necesario en la conformación de tales políticas.

No se trata de entregar a los gremios económicos el manejo de las grandes decisiones, y tampoco puede entenderse solamente como el manejo de ciertos instrumentos económicos, sino más bien como un proceso complejo en el cual los factores políticos, institucionales, sociales y culturales tengan al menos tanta importancia como los económicos. Entendida así la concertación entre los gremios y el Estado, se está caracterizando en primer lugar un proceso político, es decir, una movilización de fuerzas sociales y económicas en función de objetivos sociales, y una participación de los gremios en las decisiones del Estado, como una manera de asegurar la vigencia de los objetivos propuestos al momento de implantar estas políticas.

Los gremios económicos, a través de sus distintas asociaciones, están asumiendo en la actualidad un papel protagónico frente a fenómenos como la internacionalización de la economía, las empresas multinacionales y los procesos de privatización, no sólo de los servicios públicos, sino de las empresas estatales. En este contexto son famosos en Colombia los gremios de los industriales, ANDI; los comerciantes, FENALCO; las finanzas, ANIF; los bancos, la Asociación Bancaria; los corredores de seguros, ACORDES; los ganaderos, FEDEGAN; los agricultores, SAC, los exportadores, ANALDEX; los plásticos, ACOPLÁSTICOS; los fabricantes de licores, ACIL; el cuero, ASOCUEROS; los confeccionistas, ASCONFECCIÓN; los cultivadores de caña, ASOCAÑA; los fabricantes de productos farmacéuticos, AFIDRO; la Asociación Nacional de Exportadores de Café; la Asociación Nacional de Molineros de Arroz; la Asociación Nacional de Pescadores Artesanales; y el gremio de los comunicadores, ASOMEDIOS.

Perspectivas

Todas las asociaciones gremiales tienen sus particulares intereses, como resultado del ejercicio de la democracia participativa, que ha comenzado a imperar en Colombia en los últimos años. En efecto, las organizaciones gremiales de base y sus federaciones de segundo y tercer grados luchan por defender los intereses del gremio o sector respectivo, a diferencia de lo que sucede con las organizaciones sociales de base, como la acción comunal, las cooperativas, los sindicatos o asociaciones profesionales, que buscan ante todo reivindicaciones y derechos sociales de amplias capas de la población.

El Estado no siempre ha formulado políticas y programas en beneficio del interés colectivo, sino que la mayor parte de las veces, en cuestiones fundamentales, ha formulado políticas que favorecen los intereses particulares de gremios económicos, sectores o grupos, que tienen gran capacidad para influir sobre sus decisiones. Esto evidencia en Colombia una sobrerrepresentación de los intereses de los grupos poderosos que se han ido conformando progresivamente como consecuencia de la concentración del capital financiero, de la propiedad, del ingreso y de la riqueza. Este fenómeno ha debilitado los procesos de participación social en los sectores medios y populares del país, pero otra sería la situación si el Estado decidiera concertar con los medios económicos conjuntamente con las organizaciones sociales de base, con el fin de lograr reformas económicas y sociales que favorezcan el interés general y la participación social.

Los gremios económicos locales o nacionales favorecen el desarrollo de otras formas asociativas tendientes a defender intereses generales o sectoriales de las distintas comunidades, facilitan la más amplia información sobre sus actividades y permiten un mejor uso de los medios públicos para acceder a las ayudas económicas y a la realización de actividades que impulsen su participación en la gestión.

Asociaciones profesionales

La Constitución Política de 1991, además de garantizar el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad (artículo 38), establece que las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios, los cuales en su estructura y funcionamiento deben adoptar procedimientos democráticos (artículo 26). Lo más importante de este último artículo es el hecho de que la ley podrá asignar a los mencionados colegios funciones públicas.

El término asociación profesional se ha empleado tradicionalmente para designar la aspiración de los profesionales a la unidad; sin embargo, el fenómeno de la asociación profesional puede estudiarse desde un doble punto de vista: a) como expresión de los intereses de sus miembros y b) como institución jurídica que cumple funciones públicas o privadas. En



Revista de la Asociación Nacional de Molineros de Arroz, Moliarroz, con la imagen de su fundador Miguel Parga Pantoja. Vol. IV, Nº 1, enero 1992.






Presidentes de la Asociación Nacional de Medios de Comunicación, Asomedios: Gustavo Cárdenas, Tulio Angel, Jorge Valencia Jaramillo, Saulo Arboleda.

cualquiera de los dos casos, la asociación profesional es una fuerza social que se formaliza como consecuencia de la convergencia e identidad de intereses profesionales y en defensa de de los mismos.

En cierta forma, la asociación profesional representa un esfuerzo para elevar la dignidad de la persona humana y mejorar las condiciones éticas y jurídicas que conforman el ejercicio profesional, buscando ante todo dignificar la propia profesión, caracterizarla de manera homogénea y prestar un mejor servicio a la comunidad; en último término no es otra cosa que una garantía social para los asociados, pues no tiene un fin en sí mismo, sino que es un medio para lograr un ejercicio profesional con verdaderas dimensiones sociales y éticas.

El derecho de asociación profesional, desde el punto de vista constitucional y legal, es distinto del derecho general de asociación, pues se constituye como un derecho fundamental de naturaleza especial, orientado a la defensa y mejoramiento de las condiciones en que se han de realizar el ejercicio profesional y las condiciones de trabajo en general. La asociación profesional supone un interlocutor, incluye una potencialidad para negociar y conlleva un sinnúmero de metas y objetivos que han de realizarse para lograr imponer criterios fundamentales, normas esenciales y procedimientos especiales en el ejercicio profesional. La asociación profesional defiende intereses colectivos que afectan a determinados sectores ciudadanos y que se organizan frente al Estado o frente a los particulares con fundamento en los principios democráticos, pues al constituirse como asociación queda abierta la posibilidad de participar en la gestión de los asuntos públicos en forma directa o indirecta.

La asociación profesional es una organización autónoma, lo cual implica su capacidad de autorregulación, de creación de estatutos propios, de administración de su patrimonio y, en general, su capacidad para determinar su funcionamiento y actividad externa. La internacionalización de las relaciones económicas y la complejidad de los cambios que se están produciendo en el mismo perfil profesional de las distintas ocupaciones, han hecho apremiante la necesidad de entender cada disciplina como un todo, y diseñar instituciones que se encarguen de su coordinación, acción en la que tienen un papel fundamental las numerosas asociaciones profesionales que han surgido a nivel municipal, regional, nacional, internacional y aun continental, por ejemplo, la Asociación Iberoamericana de Abogados Laboralistas y, en su extremo opuesto, la Asociación de Abogados Laboralistas de una ciudad capital.



Logotipo del Premio Nacional de Exportaciones, concedido por Coltejer y Analdex a labores y proyectos exportadores, así como a investigacciones y tesis de grado en el sector.

Las más connotadas asociaciones profesionales en Colombia son las siguientes: la Asociación Médica Sindical Colombiana, la Asociación Colombiana de Ingenieros, la Asociación Colombiana de Sociedades Científicas, la Asociación Colombiana de Industriales y Profesionales, la Asociación Colombiana de Profesionales de Comercio Internacional, la Asociación Colombiana de Odontólogos, la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, la Asociación Colombiana de Auxiliares de Vuelo, la Asociación Colombiana de Fisioterapia, la Asociación Colombiana de Dactiloscopistas, la Asociación Nacional de la Marina Mercante Colombiana, la Asociación Nacional de Trabajadores y Empleados de Hospitales, Clínicas, Consultorios y Entidades dedicadas a procurar la Salud, la Asociación para la Enseñanza (ASPAEN), la Asociación de Politólogos y, en general, las asociaciones profesionales de los egresados de todas las universidades en las distintas carreras.

Reglamentación del ejercicio profesional

La libertad para formar asociaciones profesionales está en íntima relación



Sede de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, en Bogotá. Fotografía de Ernesto Monsalve.

con la libertad de escoger profesión u oficio, teniendo en cuenta que el Estado puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. Tal reglamentación constituye un imperativo de la seguridad profesional y una garantía de los derechos humanos, pues para el ejercicio de algunas profesiones se exige una prueba de idoneidad por medio de títulos universitarios o académicos, tales como el título de abogado, médico, cirujano, odontólogo, farmaceuta, ingeniero, etc. La reglamentación se refiere sólo a las profesiones de título universitario o académico que exigen estudios regulares inspeccionados por las autoridades educativas.

Las denominadas profesiones liberales, como la medicina, el derecho, la ingeniería o la contaduría, requieren además del título que certifica la terminación de estudios universitarios, la habilitación para el ejercicio profesional por medio de lo que se ha denominado Tarjeta Profesional. Lo primero acredita la idoneidad académica y científica, lo segundo es asunto de orden legal, que corresponde al Congreso reglamentar.

Las asociaciones profesionales tienen particular importancia sobre este último aspecto, teniendo en cuenta que el ejercicio profesional no es ilimitado sino reglamentado e implica la prestación de servicios útiles a la comunidad, que no pueden ser suministrados por toda clase de personas y deben estar orientados hacia el beneficio social e individual de quien ejerce la profesión, vigilancia que corresponde en la práctica al colegio o asociación respectiva. Las asociaciones profesionales son las llamadas a velar por la calidad y el adecuado ejercicio de la respectiva profesión, pues esta actividad humana, que en el concierto social se denomina profesión, tiene una función eminentemente social, libre de toda competencia y de toda discriminación o distorsión en su verdadera finalidad, pues están de por medio no solamente las cualidades de una persona, sus habilidades y competencias, sino el servicio social que a través de ella se presta.

La Constitución Nacional, en el artículo 26, deja al legislador la posibilidad de asignarles a los colegios o asociaciones determinadas funciones públicas, como ya lo ha hecho en anteriores oportunidades. La finalidad de esta potestad, además de tecnificar el ejercicio profesional y asignarle controles internos, es conformar un elemento de información digno de la confianza del Estado y de los particulares, habilitando sus funciones con la exigencia de condiciones especiales de competencia y de idoneidad, para que sea acreedora a la fe pública de que en determinados casos el Estado la hace depositaria.

En este contexto, la ley ha determinado con cierta claridad lo que se entiende por profesión para los efectos de su reglamentación, las exigencias mínimas para su ejercicio y las funciones públicas que puedan cumplir cuando los profesionales se encuentran colegiados.

La Constitución impone al Estado la obligación de resguardar los intereses individuales y colectivos, mediante la aplicación de normas que eviten el indebido ejercicio de las profesiones por quienes no reúnan las aptitudes o capacidades suficientes y adecuadas para desempeñarlas; esta función social puede alcanzar un cabal cumplimiento si para tal fin se utiliza a los colegios o asociaciones profesionales, para que éstos, mediante una facultad punitiva de carácter disciplinario o correccional, puedan suspender o cancelar la licencia correspondiente, con fundamento en unas normas preestablecidas, cuando se ha demostrado que un determinado profesional no ejerce legítimamente su profesión.

Perspectivas

En el mundo contemporáneo los hombres no se encuentran aislados y vinculados únicamente por la competencia, sino como partícipes de una empresa común. La institucionalización de esta realidad y de los valores presentes en la misma es algo que tiene que ser aprobado, pensando en una democracia social en la cual asumen cada día mayor importancia los entes profesionales.

La expansión de este tipo de organizaciones, situadas entre el hombre y el Estado, representa uno de los más seguros sustentos de la democracia, pues significa, en alguna forma, la autoadministración de los intereses que le son específicamente propios, es decir, intereses sectoriales con cabal autonomía. Los colegios profesionales son, pues, una de las formas de asociación de personas para la defensa de intereses comunes, a la que se le ha otorgado personalidad jurídica y que puede estar llamada al cumplimiento de funciones públicas.

La posibilidad consagrada por la Constitución Nacional de 1991, en el sentido de que los particulares a través de los colegios profesionales están llamados a desempeñar un importante papel en el campo del derecho administrativo, no ya como administrados simples o calificados, sino como sujetos activos y ejecutores de la actividad administrativa, como sustitutos o auxiliares de la misma, es un hecho indiscutible. Será objeto de desarrollo legal adecuado la forma como estos colegios profesionales van a realizar tales funciones, lo cual facilitará

la desconcentración administrativa y la descentralización funcional, tomando a su cargo lo atinente al gobierno y control de ciertas profesiones para las cuales se requiere título universitario. Identificar tales roles a partir del concepto mismo de función administrativa, permite clarificar conceptualmente este procedimiento, si se tiene en cuenta que de su extensión depende a quién o a quiénes se les reconoce su ejercicio, para que puedan tener viabilidad jurídica.

ACCIÓN COMUNAL

La acción comunal se edifica sobre los siguientes principios fundamentales: libertad de afiliación y de retiro, igualdad de derechos, igualdad de obligaciones, participación democrática en las deliberaciones y decisiones, y ausencia de preferencias o discriminaciones de cualquier índole.

Los grados de asociación aplicables a la acción comunal son: 1) Junta de acción comunal, 2) Asociación comunal de juntas, 3) Federación de juntas comunales, y 4) Confederación Comunal Nacional. La entidad coordinadora es la Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, adscrita al Ministerio de Gobierno.

Juntas de acción comunal

Las juntas de acción comunal se institucionalizaron en Colombia con la ley 19 de 1958. Adscritas en sus comienzos a una reglamentación de los concejos municipales, posteriormente el Ministerio de Gobierno reestructuró sus funciones con normas de carácter general para hacer más eficiente su filosofía en beneficio de las comunidades.



Escudo de la Acción Comunal colombiana.

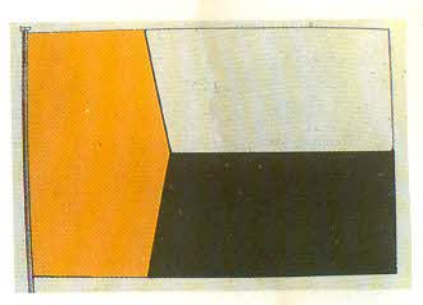
Se entiende por comunidad un asentamiento humano ubicado dentro de un determinado espacio geográfico y que comparte actividades de solidaridad, sociabilidad y cooperación, aspectos que se reúnen en la disposición para trabajar en grupo buscando metas comunes, lo cual depende de la capacidad de las personas para relacionarse con los demás y su inclinación al servicio y cooperación mutuos.

Las juntas de acción comunal se organizan como las demás asociaciones, sobre la base de una asamblea general que elige una junta directiva y distribuye las competencias u objetivos en comités de trabajo, los cuales convergen en todo y en parte hacia el logro de los estatutos que rigen a la asociación y, en general, a la búsqueda de propósitos comunes que beneficien a la comunidad.

Para constituir una junta de acción comunal se tienen en cuenta un área geográfica, en primer lugar, y un número determinado de afiliados comunales. En el caso del territorio, se consideran asentamientos humanos en áreas urbanas o rurales identificadas como veredas, municipios, inspecciones de policía, corregimientos, barrios, es decir, porciones resultantes de las tradicionales divisiones territoriales a nivel local, lo cual no impide que se asocien varias de estas unidades para constituir una sola junta, o que corresponda a un grupo homogéneo con jurisdicción de varios municipios.

En relación con los afiliados, se entienden como tales las personas mayores de quince años, residentes dentro de la mencionada unidad territorial, que tengan allí su vivienda habitual y que desarrollen actividades económicas independientes o asalariadas en dicha área. Para las áreas urbanas se requiere un número de afiliados no menor de sesenta personas, y para las áreas rurales, veinticinco personas.

Una vez reunidos estos elementos se procede a la obtención de la personería jurídica, es decir, el trámite de su reconocimiento legal en virtud de la ley para convertirse en sujetos de derechos y de obligaciones. Para tal efecto se debe señalar como domicilio el lugar concreto donde se cumplen ciertas obligaciones y se ejercen ciertos derechos. La existencia de una junta de acción comunal no tiene límites, pero ella puede desaparecer cuando así lo definan sus afiliados, o cuando reciba una sanción consistente en la cancelación de la personería jurídica.


Bandera de la Acción Comunal.

La finalidad esencial de una junta de acción comunal es el desarrollo integral de la persona humana dentro de su familia y de su comunidad, meta posible de alcanzar cuando los habitantes de una determinada comunidad deciden afrontar sus propios problemas y necesidades, mediante la cooperación, colaboración, solidaridad y práctica de virtudes ciudadanas.

Una junta de acción comunal nace con la celebración de la asamblea general de afiliados que deciden en forma unánime constituir la junta, después de que han sido convocados para tal finalidad previa la exposición de motivos por parte de los promotores de la misma y con el consiguiente compromiso de aceptar las responsabilidades que conlleva la nueva organización. Según el artículo 138 de la ley 79 de 1988, las juntas de acción comunal, las sociedades de mejoras y ornato, las juntas de asociaciones de recreación, defensa civil y usuarios de los organismos cooperativos podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento de los municipios, mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que estén a cargo de éstos. Con tal fin, las juntas de acción comunal y las demás organizaciones podrán celebrar con los municipios y sus entidades descentralizadas convenios, acuerdos o contratos a que hubiere lugar para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones u obras.

Las juntas de acción comunal deben llevar unos libros reglamentarios mínimos: el libro de registro de afiliados, el de actas de asamblea general

y junta directiva, el de inventarios, el de tesorería y el de caja menor, libros que deben registrarse ante el Ministerio de Gobierno o ante las autoridades que éste autorice. En cuanto al libro de inventarios, en él se registran con exactitud y detalle todos los bienes muebles e inmuebles, deudas a favor o en contra de la junta de acción comunal, al igual que el balance que sirve como medida para la entrega de la tesorería. Este libro contiene la información y los comprobantes.

Cuando se ha decidido en asamblea general la disolución y liquidación de una junta de acción comunal, para su validez tal decisión requiere la aprobación del Ministerio de Gobierno y en la misma acta que aprueba la disolución se nombra el liquidador. El liquidador debe publicar tres avisos en un periódico de amplia circulación nacional, con un lapso de 15 días entre cada uno de ellos, informando sobre el proceso de liquidación. Transcurridos 15 días, después de la última publicación, se procede a reintegrar los aportes oficiales al Estado y se pagan las obligaciones que están vigentes en favor de terceros. Si cumplido lo anterior queda algún remanente patrimonial, éste pasa a una organización comunal previamente escogida por la asamblea general antes de desaparecer, y si ésta no lo hizo entonces irán al Fondo de Desarrollo Comunal.

Asociación comunal de juntas

Como organizaciones de segundo grado fueron creadas las asociaciones comunales de juntas, cuyo objetivo es agrupar a las juntas de acción comunal y juntas de vivienda comunitaria, con el propósito de prestarles servicios, dirimir sus conflictos y participar en su nombre en la administración municipal. Una asociación comunal de juntas se constituye como persona jurídica de derecho privado y sin ánimo de lucro, pues su finalidad es procurar el desarrollo integral de las juntas afiliadas. Para constituir una, es necesario identificar un determinado territorio y contar con un mínimo de juntas afiliadas. En el primer caso, se trata del espacio geográfico dentro del cual la asociación de juntas debe ejecutar sus actividades de desarrollo comunitario y en donde tienen su radio de acción las juntas afiliadas.

En el segundo caso, en relación con el mínimo de juntas afiliadas, se tienen en cuenta dos clases: las juntas de acción comunal propiamente di-



Portada del "Manual de servicios del Dancoop". Bogotá, 1990.

chas y las juntas de vivienda comunitaria que aspiren a formar parte de una asociación, caso en el cual deben reunir las siguientes cualidades: que su territorio esté comprendido dentro de la asociación que se formará y que su personería jurídica esté vigente. Sin embargo, es necesario que, además, la junta interesada en afiliarse a la asociación se reúna en asamblea general y decida con una votación, al menos de la mitad más uno, aprobar la afiliación y elegir sus delegados.

Las juntas afiliadas estarán representadas en la asociación por personas naturales que se denominan delegados, los cuales deben tener el carácter de miembros de dichas juntas y deben ser elegidos conforme a los estatutos, teniendo en cuenta, además, que el presidente de cada junta afiliada, por derecho propio, tiene el carácter de delegado. El número de delegados por cada junta depende del número de juntas afiliadas que tenga la asociación, pues si son menos de 20 juntas, el número de delegados será de cuatro; si son entre 20 y 50, el número de delegados será de tres, y si son más de cincuenta, sólo habrá dos delegados por cada junta.

Así mismo, las juntas tienen derecho a recibir capacitación, orientación y asesoría de la asociación, lo mismo que obtener de su comité conciliador una pronta, efectiva e imparcial justicia, cuando se trata de dirimir algún conflicto. Son deberes de las juntas afiliadas, además de elegir y reemplazar oportunamente a sus delegados, conocer y cumplir las leyes y estatutos, reglamentos y decisiones de la asociación, y participar activamente en los planes y programas.

La asociación comunal de juntas tiene como órganos fundamentales los siguientes: 1) Asamblea general, 2) Junta directiva, 3) Fiscalía, 4) Comité conciliador, 5) Comité empresarial, 6) Secretarías ejecutivas, 7) Tesorero, 8) Secretaría general, y otras según los estatutos.

El comité conciliador de la asociación comunal de juntas es el órgano de administrar la justicia comunal, entendida como la potestad para decidir con autoridad los conflictos o mediar en ellos propiciando acuerdos entre las partes. La administración de justicia comunal se ejerce tanto al interior de la asociación (órganos dignatarios delegados), como hacia el exterior de ella (la junta). Integran el comité conciliador tres miembros que reciben el nombre de conciliadores, elegidos de entre los delegados de las distintas juntas afiliadas. Sus decisiones no son arbitrarias, sino que deben estar sometidas a procedimientos claramente establecidos en los estatutos y en los cuales deben prevalecer los principios de celeridad, eficacia, publicidad, contradicción e imparcialidad.

Confederación Comunal Nacional

Mediante la resolución 4688 de 1989 se reglamentó la Confederación Comunal Nacional, en su naturaleza jurídica y como organismo de cuarto y último grado, con los siguientes objetivos, además de los señalados en los estatutos: 1) Representar a las federaciones comunales ante el gobierno nacional y entidades privadas, nacionales e internacionales, 2) Asesorar y capacitar a sus afiliados y resolver sus diferencias por intermedio del comité conciliador, 3) Gestionar ayudas nacionales e internacionales, públicas o privadas para los distintos proyectos de beneficio comunitario, 4) Propiciar la participación de la comunidad organizada en acción comunal en los planes y programas oficiales de beneficio social.

Para que la Confederación pueda constituirse y subsistir se requiere que de ella hagan parte un mínimo de 17 federaciones comunales, las cuales se harán representar por 10 delegados, cada uno con derecho a voz

y voto. La asamblea general es el órgano máximo de la Confederación y a ella pertenecen todas las federaciones afiliadas, cuyo número determina el quórum deliberativo. La Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad, adscrita al Ministerio de Gobierno, coordina y promueve todo lo relacionado con estas organizaciones. No pueden ser dignatarios de los organismos comunales las personas que dentro del año anterior hayan sido funcionarios de la Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad.

Corresponde a la directiva de la Confederación Comunal Nacional representarla ante las distintas autoridades nacionales e internacionales, e igualmente velar porque las secretarías ejecutivas, los comités empresariales y la secretaría general cumplan con sus funciones estatutarias y reglamentarias, al igual que con los cometidos de la asamblea general.

Acción comunal y derecho de participación

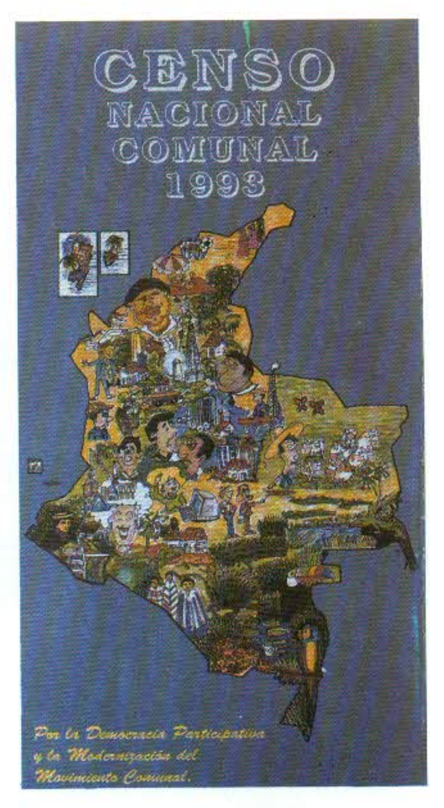
La filosofía que orienta a la acción comunal tiene plena identificación con uno de los derechos ciudadanos de mayor vigencia en la actualidad: la participación. Participar es "hacer parte de" o "tomar parte en". Hacer parte de una junta comunal, de un comité cívico, de un grupo u organización juvenil o de una cooperativa o un sindicato, o tomar parte en las actividades que de ellas se desprenden acciones que se logran en tres etapas principales:

a) La decisión de asociarse con sus vecinos o coterráneos, esto es, ejercer el derecho de asociación mediante la vinculación a una junta de acción comunal existente o dando comienzo a una nueva.

b) La decisión de intervenir en la adopción de las determinaciones que tome la organización en torno a sus objetivos y estrategias de acción para lograrlo.

c) La decisión de tomar parte en las acciones que la junta resuelva adelantar para obtener sus propósitos y metas.

Así, la filosofía que debe orientar a los miembros de una junta de acción comunal es el real conocimiento de las situaciones que afectan a la comunidad; identificando con claridad los intereses individuales y colectivos, con el objeto de unir esfuerzos y voluntades capaces de transformar las condiciones de vida, obtener soluciones efectivas a los problemas concretos y luchar por un nivel óptimo de bienestar y ejercicio de los derechos individuales y sociales. Cualquier junta de acción comunal será más eficiente y poderosa si un mayor número de personas participa, no sólo en sus reuniones, sino en sus decisiones, en sus realizaciones y en el control de aquellos a quienes se elige para que representen la organización.



Cartel publicitario del Censo Nacional Comunal de 1993.

Una junta comunal que lleve a cabo frecuentes asambleas de afiliados, o que consulte a sus afiliados en forma directa un mayor número de decisiones, por medio de referendos o consultas, estará avanzando en la democracia interna y en corto tiempo estará haciendo tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa.

Las comunidades, los vecinos de una localidad, de un barrio, vereda o municipio deciden a través de la asamblea comunal o comunitaria, de la junta de acción comunal, de la junta de vecinos o de un comité cívico, movilizarse ante las autoridades para reclamar la prestación de un servicio público o social. Esta movilización, que aglutina los intereses comunitarios, se realiza en forma autónoma e independiente para adelantar programas o actividades que conduzcan a la solución de problemas. Este proceso es la más común de las actividades de las asociaciones comunales y se denomina participación social, en razón de que involucra procesos de organización y decisión autónoma de comunidades y grupos sociales de base y de segundo y tercer grados, con reales posibilidades de ejercer el poder que han desarrollado mediante el consenso activo en torno a tareas comunes y con la conciencia de que han alcanzado, como sujetos capaces de defender sus derechos, plena claridad sobre sus intereses y la necesidad de participar en la construcción de su futuro.

El trabajo en las asociaciones comunales se realiza, por una parte, sobre la base del reconocimiento del derecho de las comunidades y grupos sociales a organizarse y decidir autónomamente, y por otra, sobre el derecho que tienen a intervenir en todas aquellas decisiones que los afectan, sean de carácter económico, social, cultural o político. Quienes se asocian en juntas de acción comunal no hacen otra cosa que ejercer el derecho de participación que tienen todos los ciudadanos a organizarse, tomar decisiones y actuar en beneficio colectivo y a intervenir en todas las determinaciones que se relacionen con sus intereses, calidad de vida y posibilidades de progreso.

Asociaciones cooperativas

Se han ensayado muchas definiciones sobre las cooperativas, la mayor parte coincide en señalarlas como una asociación de personas de número variable que se enfrenta a las mismas dificultades económicas y que libremente unida, sobre la base de la igualdad de derechos y obligaciones, se esfuerza por resolver esas dificultades por su cuenta y riesgo, con miras al provecho material y moral común, y mediante la colaboración de todos, en una empresa en la cual delegaron una o varias de las funciones económicas que responden a las necesidades comunes.

Las asociaciones cooperativas hacen parte de las formas asociativas que constituyen el sector solidario de la economía, el cual representa una opción válida para democratizar el desarrollo y lograr un plan de econo-

mía social, en cuanto el cooperativismo es un aporte a la democratización de la propiedad, que genera su propia capacidad de autocontrol para vigilar los principios y objetivos de sus organizaciones. Cooperar significa trabajar con otras personas hacia un objetivo común y, en consecuencia, la cooperación se refiere al ejercicio o la consecuencia de cooperar, es decir, la acción o el efecto de dos o más personas que colaboran entre sí para la realización de una tarea común, o la obtención de una misma finalidad, de acuerdo con ciertos principios que caracterizan a las entidades cooperativas.

Las cooperativas son entidades socioeconómicas, asociaciones de personas que organizan y administran empresas económicas que satisfacen necesidades mediante el esfuerzo propio, la ayuda mutua de sus miembros y el espíritu cooperativo de los asociados, regidos por principios o normas de aplicación universal, que han conformado ya una doctrina que considera a las cooperativas como una forma ideal de organización de las actividades socioeconómicas de la humanidad.

La existencia de una entidad cooperativa no depende sólo de que un grupo de personas asocien su esfuerzo propio al esfuerzo de los demás para satisfacer necesidades o solucionar problemas, sino que es indispensable que tal objetivo se logre a través de la organización y el funcionamiento de una empresa económica propia que pueda reemplazar, coexistir o competir con las demás empresas. Es preciso que junto a los factores económicos se verifique la existencia de espíritu cooperativo, de asociación y, sobre todo, la vigencia de los conceptos de solidaridad, igualdad, justicia, equidad y libertad.

Para constituir una cooperativa, tanto la asociación de personas como la empresa común deben adaptarse en su organización y funcionamiento a un conjunto de principios o normas de reconocimiento universal, expuestos en forma sistemática por la cooperativa de los Probos Pioneros de Rochdale en 1844, estudiados luego por la Alianza Cooperativa Internacional y formulados solemnemente en 1937.



Logosímbolos de las cooperativas colombianas.

Principios cooperativos

Los pioneros de Rochdale, primera cooperativa conformada por 28 trabajadores que abrieron un pequeño almacén cooperativo en Inglaterra, señalaron los principios básicos del sistema cooperativo, en síntesis admirable y afortunada sobre lo que hasta hoy se considera la parte medular de la doctrina cooperativa: a) el acceso libre y la adhesión voluntaria de los asociados sin discriminaciones sociales, políticas, raciales o religiosas; b) la organización democrática; c) el destino de los beneficios o excedentes a finalidades comunes y/o su distribución entre los asociados en proporción a las operaciones realizadas por cada uno de ellos con la cooperativa; y d) la promoción de la educación con el objeto de proporcionar fundamentos conceptuales y el esfuerzo para aumentar y perfeccionar los servicios mediante la activa colaboración con otras entidades cooperativas.

En síntesis, los principios más importantes son los relacionados con la adhesión voluntaria, el control democrático, la distribución del excedente en proporción a las transacciones de los socios con la cooperativa o al uso de los servicios sociales, y finalmente el interés limitado. La adhesión a una sociedad cooperativa debe ser voluntaria y abierta a todas las personas que puedan hacer uso de sus servicios y acepten las responsabilidades inherentes a su afiliación. El control democrático es importante por cuanto las operaciones de la cooperativa deben ser administradas por personas elegidas o designadas por medio de procedimientos previamente acordados por los socios. La educación cooperativa para sus miembros, empleados y dirigentes, y para el público en general, es fundamental a fin de que se hagan realidad los principios cooperativos y las técnicas económicas.

Las asociaciones cooperativas tienen ventajas económicas especialmente relativas al ahorro y calidad de los artículos y servicios. Las cooperativas de distribución permiten ingresos mayores y regularizados y, en general, alcanzan la promoción económica y elevación del nivel de vida general; por otra parte, constituyen un instrumento eficaz contra los monopolios, contra la intermediación y otras manifestaciones especulativas.

Las asociaciones cooperativas representan un procedimiento gradual y pacífico para solucionar los conflictos económicos y para atenuar las variaciones e inconvenientes de los modelos económicos capitalistas, predominantemente individualistas, pues ellas trabajan con el esfuerzo propio mancomunado de distintos grupos de personas. En los sistemas colectivistas también son estimuladas las organizaciones de tipo cooperativo, con el objeto de descentralizar la ejecución de planes y corregir la falta de iniciativa y el burocratismo.

Por otra parte, las asociaciones cooperativas tienen ventajas sociales y educativas, tales como la vigencia de normas éticas, la difusión de la conciencia y el espíritu solidario, la democratización y humanización de la economía y, particularmente, la preservación de la autonomía, la dignidad personal y la libertad individual dentro de una acción común.

Legislación cooperativa

Desde los orígenes del cooperativismo en Colombia se han expedido normas legales y reglamentarias que demuestran el interés del Estado por favorecer el desarrollo de este sistema. A partir de la ley 1598 de 1963 se ha acentuado esa voluntad de apoyo, y aunque ésta no ha sido aplicada objetivamente en la práctica, los recursos suministrados en la normatividad para el logro de los objetivos del sistema cooperativo han sido de gran significado.

En virtud de la ley 1 de 1963 se dictaron los decretos 1587, 1598, 1629, 2630 y el decreto reglamentario 2059 de 1958, normas de gran favorabilidad para el fomento y promoción del sistema cooperativo, que han dado particular importancia al estímulo de la educación cooperativa, a la ayuda técnica y orientación para los grupos que desean organizarse de esa manera, al estímulo de la integración cooperativa y especialmente a la participación y representación de las cooperativas en los planes de bienestar económico y social. Pero el más importante apoyo del Estado al fomento y desarrollo de las cooperativas surge con la Constitución Política de 1991, que consagró en su artículo 58 la protección del Estado a las formas asociativas y solidarias de propiedad, elevando al carácter de norma constitucional un principio de vital importancia para el futuro del cooperativismo en Colombia. Sin embargo, antes de la Constitución de 1991, la ley 79 de 1988 ya había establecido claras normas para estimular y promover en Colombia al sector cooperativo, proporcionando así un marco favorable para su desarrollo como parte fundamental de la economía nacional.

El acuerdo cooperativo se define como un contrato celebrado por personas que tienen como objetivo crear y organizar una persona jurídica denominada cooperativa, con fines de interés social y sin ánimo de lucro susceptible de aplicarse en toda actividad económica, social o cultural. Así aparece la cooperativa, definida como una empresa asociativa, sin ánimo de lucro, cuyo objeto es producir o distribuir conjunta y eficazmente bienes o servicios que han de satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general, y que debe reunir las siguientes características: libre adhesión, participación democrática, educación cooperativa, igualdad de derechos y obligaciones de los asociados, sin consideración de sus aportes, irrepartibilidad de las reservas sociales y promoción de la integración con otras organizaciones que promuevan el desarrollo integral del hombre.

Una cooperativa nace como persona jurídica en la asamblea de constitución, en la cual se aprueban los estatutos y se nombran los órganos de administración y vigilancia. Seguidamente se hará el trámite correspondiente ante el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, entidad que deberá resolver sobre el reconocimiento de la personería jurídica en un término de sesenta días. Si no lo hiciere se entenderá reconocida y deberá expedirle la correspondiente certificación como prueba de su existencia.

Para ser asociado de una cooperativa se requiere el carácter de persona natural legalmente capaz, o el de persona jurídica de derecho público, aunque pueden también serlo las empresas o unidades económicas cuyos propietarios trabajen en ellas y en las cuales prevalezca el trabajo familiar o asociado, o las personas jurídicas del sector cooperativo y las demás de derecho privado sin ánimo de lucro. Los asociados tienen derechos fundamentales, según lo establece el artículo 23 de la ley 79/88, y derechos especiales derivados de este tipo de organización. Se pierde la calidad de asociado por la muerte o por disolución, cuando se trate de personas jurídicas, o simplemente por el retiro voluntario.

La administración y vigilancia de las cooperativas están a cargo de la asamblea general, el consejo de administración y el gerente. La asamblea general está constituida por la reunión de los asociados hábiles o sus delegados, es el órgano máximo y sus decisiones son obligatorias para todos los asociados. Se entiende por asociado hábil quien se haya inscrito en el registro social y se encuentre a paz y salvo con sus obligaciones, según los estatutos o reglamentos.

El representante legal de la cooperativa es el gerente, quien ejecuta las decisiones de la asamblea. No obstante, las cooperativas tienen órganos de control, como la junta de vigilancia y un revisor fiscal, sin perjuicio de la inspección y vigilancia que también ejerce el Estado.

El patrimonio económico de las cooperativas está conformado por los aportes sociales individuales y los amortizados, los fondos y reserva de carácter permanente y las donaciones o auxilios que se reciban. Los aportes sociales no pueden ser gravados en favor de terceros, son inembargables, sólo pueden cederse a otros asociados y quedan afectados en favor de la cooperativa como garantía de las obligaciones. Ninguna persona natural puede tener más del 10% de los aportes sociales y ninguna persona jurídica más del 49%. El 31 de diciembre de cada año se realiza el corte de cuentas y se elaboran el balance e inventario. Si resultan excedentes, éstos se aplicarán en un 20% para una reserva de protección de los aportes sociales, un 20% para el fondo de educación y un 10% para un fondo de solidaridad. El remanente, según los estatutos, irá a la revalorización de aportes, a servicios comunes y seguridad social, a los asociados en relación con el uso de los servicios o la participación en el trabajo, o a un fondo para amortización de aportes de los asociados, una vez se hayan compensado pérdidas de ejercicios anteriores.

El trabajo de las cooperativas estará preferentemente a cargo de los asociados, y si no lo son tendrán derecho a ser admitidos si la naturaleza de la cooperativa y las condiciones exigidas lo permiten. En las etapas iniciales o en períodos de grave crisis se podrán prestar servicios personales bajo el título de cooperación solidaria, y con carácter gratuito, pero en estos casos debe constar por escrito el ofrecimiento.

Clases de cooperativas

No obstante las dificultades para clasificar en una forma adecuada y completa a las cooperativas, pueden señalarse dos grandes grupos atendiendo al objetivo principal de sus asociados: cooperativas de consumidores de los bienes y servicios que tales cooperativas suministran y cooperativas a las cuales se afilian los socios con el propósito de valorizar su trabajo. En el segundo grupo se encuadran no solamente las cooperativas de trabajo y producción, sino también las de aprovisionamiento, comercialización y mercadeo, si sus socios trabajan personal y directamente sin la participación de asalariados. Una visión global de esta clasificación sería:

I. Cooperativas de consumidores
- a) Cooperativas de consumidores en sentido estricto
- b) Cooperativas de vivienda

c) Cooperativas de salud
d) Cooperativas de transporte
e) Cooperativas de servicios públicos
f) Cooperativas para la educación

II. Cooperativas de trabajadores productores
1) Cooperativas agrícolas o agropecuarias
a) Cooperativas de producción agropecuaria
b) Cooperativas de mercadeo agrícola
c) Cooperativas de aprovisionamiento para fines agrícolas y pecuarios
d) Cooperativas de maquinaria agrícola
2) Cooperativas industriales
a) Cooperativas de producción industrial
b) Cooperativas de trabajo
c) Cooperativas de comercialización de productos industriales y artesanales
d) Cooperativas de aprovisionamiento para fines industriales y artesanales
e) Cooperativas de transportadores

III. Cooperativas de ahorro y crédito.

La ley 79 de 1988 menciona simplemente las llamadas cooperativas especializadas, multiactivas e integradas, refiriéndose simplemente a los servicios prestados por ellas, pero que podrían también prestar servicios que corresponden a todos los aspectos mencionados. Las primeras se organizan para atender una necesidad específica dentro de una rama de actividad económica, social o cultural, y pueden ofrecer servicios diferentes de su objeto social mediante convenios con otras cooperativas. Las multiactivas atienden varias necesidades mediante concurrencia de servicios en una sola entidad jurídica, pero los servicios deben ser prestados en secciones independientes, según las características de cada tipo especializado de cooperativas. Las integradas realizan dos o más actividades conexas y complementarias entre sí, por ejemplo, prestación de servicios, producción, distribución y consumo.

Las cooperativas de educación serán de usuarios o de trabajadores y pueden atender los distintos niveles o grados de la enseñanza, incluyendo la superior. Las cooperativas pueden comprender en su objeto social la prestación de servicios de previsión, asistencia y solidaridad para sus miembros. Las cooperativas de consumo deben tener una vinculación abierta a todas las personas que puedan utilizar sus servicios y aceptar las responsabilidades inherentes a la asociación.



El árbol del cooperativismo. Cooperativa estudiantil del Colegio Antonia Santos. Bogotá, 1983. Archivo Dancoop.

En forma permanente las cooperativas están obligadas a realizar actividades que tiendan a la formación de sus asociados en relación con los principios, métodos y características del cooperativismo, así como la capacitación de sus administradores en la gestión empresarial propia de cada cooperativa. Forman parte de esta educación las actividades de asistencia técnica, de investigación y de promoción del cooperativismo.

Para lograr un adecuado cumplimiento de sus fines económicos y sociales, las cooperativas se pueden asociar entre sí en organismos de segundo grado de carácter nacional o regional, y pueden participar en dicha integración fondos de empleados, asociaciones mutualistas y otras instituciones sin ánimo de lucro que puedan contribuir o beneficiarse de las actividades que desarrollan las cooperativas. Para constituir un organismo de segundo grado de carácter nacional, se requiere un mínimo de diez cooperativas, y cinco si es de carácter regional.

Por su parte, las cooperativas de producción y de trabajo se proponen la abolición progresiva del régimen del asalariado, pues de conformidad con sus principios y métodos en ellas se asocian los trabajadores con el objeto de realizar conjuntamente su actividad profesional, y en forma democrática deciden sobre los procedimientos para efectuar las diversas labores.

El Estado consagra políticas, normas y procedimientos para asegurar el acceso de las cooperativas a los programas y recursos financieros de fomento necesarios para promover el desarrollo del sector cooperativo, así como para orientar e incrementar la producción y el empleo. Igualmente, los organismos cooperativos de segundo y tercer grados tienen a su cargo el desarrollo y fomento cooperativos. La ley también señala que la industria en general y el comercio mayorista deben vender directamente sus productos a las cooperativas a precios de mayoristas, agentes o concesionarios, según solicitudes de la cooperativa; su incumplimiento acarrea sanciones que imponen los organismos competentes.

Perspectivas

El cooperativismo es un sistema en cuanto representa un conjunto de principios que ordenadamente relacionados contribuyen a un objeto determinado: el bienestar económico y social. Su comprensión como sistema requiere un conocimiento de sus principios y de las relaciones entre ellos, pues como elementos constitutivos del cooperativismo, ellos caracterizan su particularidad frente a otros sistemas. En el cooperativismo convergen dos elementos fundamentales que corresponden al concepto y a las relaciones de los dos principales factores que caracterizan a una sociedad cooperativa: la asociación y la empresa. Una preponderancia de este último elemento y de los factores meramente económicos, abandonando los aspectos asociativos, conduce a la deshumanización de la sociedad cooperativa y a la búsqueda de fines contrarios a su naturaleza.

La cooperación en sí misma es un régimen que puede adaptarse a cualquier sistema, como principio de racionalización u ordenamiento de la vida social y económica. Sin embargo, el régimen cooperativo no podrá alcanzar su plena eficacia sino dentro de un medio económico-social en el

que el Estado garantice la primacía del interés colectivo sobre el interés privado, y en el que puedan existir soluciones globales a los problemas prioritarios, utilizando como procedimiento una técnica de planificación y rigor científico de la economía.

Desde otro punto de vista, las asociaciones cooperativas, al igual que las juntas de acción comunal y otras asociaciones, pueden celebrar contratos o convenios con los municipios, a tenor de los artículos 375 y 376 del Código de Régimen Político y Municipal, siempre que se encuentren constituidas legalmente y sin ánimo de lucro, con el fin de encargarse de funciones y de la prestación de servicios en los municipios. Los convenios que celebre el municipio con estas entidades no estarán sujetos a las formalidades de los contratos de la administración pública, bastará entonces que el concejo, por acuerdo, autorice al alcalde para celebrar tales contratos. En su contenido los contratos serán administrativos y contendrán las cláusulas pertinentes (artículo 376). El municipio podrá ceder en fiducia la administración de determinados bienes, rentas, contribuciones, tasas destinadas a la atención de una función administrativa, prestación de servicios, o simplemente podrá contratar la ejecución de una obra. La administración podrá, sin embargo, exigir las garantías que se consideren necesarias y efectuar la interventoría del contrato.

Aparte del importante apoyo que desde el punto de vista normativo han recibido las asociaciones en Colombia, las actuales perspectivas se presentan significativamente favorables en lo que atañe al desarrollo legal que pueda tener el artículo 58 de la Constitución Nacional, en el cual se reitera la protección que el Estado deberá dar a las formas asociativas y solidarias de la propiedad. Esta norma constitucional, complementada por el artículo 60 que consagra la obligación del Estado de promover, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad, constituye un pilar fundamental para la reformulación de un sistema económico más justo, en el que se adopten los principios cooperativos como norma para frenar la concentración de la propiedad y del capital. En efecto, el inciso 2 del artículo 60 de la Constitución Nacional señala que cuando el Estado enajene su participación en una empresa, tomará las medidas conducentes a democratizar



Tulio Cuevas.
Presidente de Unión de Trabajadores de Colombia (UTC).



José Raquel Mercado
Presidente de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC).

la titularidad de sus acciones y ofrecer a los trabajadores y a las organizaciones solidarias y de trabajadores condiciones especiales para acceder a la propiedad accionaria, disposición que no es otra cosa sino la institucionalización del sistema cooperativo, en un significativo sector de la economía nacional.

Estas normas y el artículo 64, que consagra el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, constituyen brillantes expectativas para la consolidación del sistema cooperativo, como una forma de asumir los grandes retos y la solución a los problemas sociales más críticos del presente siglo.

Asociaciones sindicales

Los sindicatos son mecanismos de representación de los trabajadores ante el Estado y ante las empresas, con el objeto de reclamar la adopción de políticas y de disposiciones legislativas, o de cláusulas contractuales para mejorar las condiciones de trabajo y el bienestar social en general.

Las asociaciones sindicales consideran que corresponde al Estado y a los empleadores asegurar la existencia y el buen funcionamiento de las relaciones laborales y los servicios sociales necesarios para el bienestar de los trabajadores y de sus familiares. Los sindicatos desempeñan un papel importante en las situaciones de crisis económica, en el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores y, particularmente, cuando hay déficit en materia de servicios sociales y también cuando son protagonistas de movimientos en favor de la instauración o consolidación de regímenes democráticos. Desde el punto de vista jurídico, son entidades de derecho privado, sin ánimo de lucro, cuyo objeto es la defensa y fomento de los intereses de los trabajadores.

La primera asociación sindical apareció en Colombia en 1910, como una agrupación de artesanos que consiguió su personería bajo la denominación de Sindicato de Tipógrafos de Bogotá. En 1910 también se concedió personería a otras asociaciones y así en los años sucesivos aumentó el movimiento sindical, hasta el año de 1913 cuando se ensayó una organización de segundo grado llamada Unión Obrera de Colombia. En 1919 se expidió la ley 78, que suprimió la pena con que se castigaba hasta ese entonces la suspensión del trabajo, es decir que, prácticamente, comenzó a admitirse la huelga. En 1931 se expidió la ley 83, que permitió el fortalecimiento del sindicalismo y se produjeron cambios fundamentales para el reconocimiento de este tipo de asociaciones. En virtud del artículo 39 de la Constitución Política, los trabajadores tienen derecho a formar sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado, y su estructura interna y funcionamiento se deben sujetar al

orden legal y a los principios democráticos.

Un sindicato es una organización creada por los trabajadores para la defensa de sus intereses comunes: mejorar sus salarios y condiciones de trabajo mediante la negociación colectiva. En general, los trabajadores pretenden promover el mejoramiento de las condiciones de vida y participar en la gestión de la empresa, planteando soluciones a problemas económicos o sociales comunes.

Un sindicato no puede ser excluyente ni discriminatorio, pues las libertades sindicales consagradas incluyen los siguientes aspectos: el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos; la autonomía colectiva, es decir, la no intervención del Estado en la vida, desarrollo y acción de estas organizaciones; la personería jurídica automática con la simple constitución; la aplicación de los principios democráticos en la estructura interna y funcionamiento de los sindicatos; el reconocimiento de la representación sindical y las garantías para sus gestiones; y el fuero sindical.

El derecho de asociarse en defensa de los intereses comunes constituye una garantía de libertad frente al Estado, en el contexto de las libertades democráticas y teniendo como finalidad suprema la protección de los trabajadores y la finalidad última de todo ordenamiento jurídico: la persona humana.

Objetivos

El sindicato tiene fines inmediatos, representados en la obtención de ventajas económicas mediante laudos arbitrales y convenciones colectivas, como un esfuerzo para mejorar las condiciones económicas actuales de la clase trabajadora; y fines mediatos, que pretenden la organización social para lograr transformaciones sustanciales en las estructuras económicas y políticas. Pretende, igualmente, la transformación social del Estado, como un instrumento de organización completa, para lograr una más equitativa distribución de la riqueza. El sindicato busca dar fin a las injusticias sociales y evitar desequilibrios que podrían conducir a la destrucción del sistema democrático que impera en los distintos niveles, con o sin reconocimiento de la existencia de la propiedad privada.

Los sindicatos sirven de instrumento de equilibrio con el capital y pretenden conseguir, a través de sus métodos de lucha, el mejoramiento de las condiciones de vida de sus miembros y de la sociedad en general, como un propósito mediato, actuando siempre dentro de los límites y trámites que determina la ley, y agotando sus diferentes instancias. Son, entonces, elementos fundamentales dentro de una sociedad de tipo capitalista como la colombiana, ya que pueden colaborar con los gobiernos en su empeño por conseguir que se distribuya en mejor forma la riqueza y se impida el surgimiento desmesurado de poderes económicos al margen del Estado, que afecten significativamente el nivel de vida de los trabajadores.

Clasificación

Los sindicatos se clasifican en la siguiente forma:

1) Sindicatos de empresa, formados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan sus servicios a una misma empresa, establecimiento o institución, no importa su profesión, oficio o especialidad; se requiere tan sólo que los afiliados estén subordinados a un mismo patrono. En una misma empresa no pueden coexistir dos o más sindicatos de empresa, en caso de que existieren prevalecerá el que tenga mayor número de afiliados.

2) Sindicatos de industria o por rama de actividad económica, si están constituidos por individuos que prestan sus servicios en varias empresas de la misma industria o rama de actividad económica.

3) Sindicatos gremiales, conformados por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad. No es necesario que estén vinculados a una misma empresa. Pueden ser locales, regionales o nacionales. En una misma empresa pueden coexistir dos o más sindicatos gremiales.

4) Sindicatos de oficios varios, conformados por trabajadores de diversas profesiones disímiles o inconexas. Estos sólo pueden formarse en lugares donde no haya trabajadores de una misma actividad, profesión u oficio en número mínimo requerido para formar uno gremial, y sólo mientras subsista esta circunstancia.

5) Sindicatos mayoritarios, integrados por la tercera parte o más de los trabajadores de una empresa (en la práctica generalmente es el sindicato de empresa). Tienen la representación sindical en la empresa; puede ocurrir que haya representación conjunta, cuando un sindicato de base y otro gremial contengan igual número de afiliados y entre los dos sumen la tercera parte de los trabajadores del lugar. Si coexisten un sindicato de empresa con uno gremial o de industria, y uno de éstos agrupa a la mayo-









Banderines de diversos congresos y asambleas sindicalistas, celebrados entre 1977 y 1989. Confederación de Trabajadores de Colombia, Bogotá.



VOZ PROLETARIA

LA INVASION YANQUI A TOLU

ULTRAJE A NUESTRA SOBERANIA

Se Afianza la Unidad de la Izquierda en Ibagué

La Frontino no Acepta Acuerdo

Huelga en Avianca

IDEOLOGIA

Parlamentarios Reclaman Relaciones con la U.R.S.S.

Defender la Ley Sobre Salarios

GILBERTO VIEIRA

Dictará una importante Conferencia sobre la situación política nacional

Conclusiones Políticas del 29 Pleno del Comité Central

"Voz Proletaria", dirigido por Manlio Lafont. Nº 1, noviembre 21 de 1963.



VOZ PROLETARIA

Semanario del Partido Comunista de Colombia

COLOSAL EL PARO!

- Formidable fue la protesta popular
- Libertad para miles de detenidos
- La tropa masacró a 10 ciudadanos
- Adelante con el proceso unitario

CSTC CGT UTC CTC

"Voz Proletaria", Nº 947, septiembre 15 de 1977.

ría de los trabajadores, la representación corresponderá al mayoritario, lo cual se denomina representación preferencial.

Cuando el 75% o más de los trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad al servicio de una empresa estén afiliados a un sindicato gremial, el pliego de peticiones que éste le presente a la empresa deberá discutirse directamente con ese sindicato, y el acuerdo a que se llegue formará un capítulo especial de la respectiva convención colectiva de trabajo.

Funciones

Las funciones de un sindicato son las siguientes: designar entre sus miembros las comisiones de reclamos permanentes o transitorias y los delegados en las comisiones disciplinarias; presentar pliego de peticiones, adelantar su tramitación legal y nombrar negociadores, conciliadores y árbitros a que haya lugar; declarar la huelga de conformidad con la ley; celebrar convenciones colectivas y contratos sindicales y velar por su cumplimiento. Asesorar a sus asociados en la defensa de los derechos emanados de un contrato de trabajo y representarlos ante las autoridades administrativas, ante los patronos y terceros; representar en juicio o ante cualesquiera autoridades los intereses económicos comunes de los agremiados y representar esos mismos intereses ante los patronos y terceros en caso de conflictos colectivos que no hayan podido resolverse por arreglo directo, procurando la conciliación; propulsar el acercamiento de patronos y trabajadores. Servir de intermediarios para la adquisición entre sus afiliados de artículos de consumo, materias primas y elementos de trabajo a precio de costo; prestar socorro a sus afiliados en casos, por ejemplo, de enfermedad o desocupación; promover la educación técnica y general de sus miembros y la creación de cooperativas, cajas de ahorro y demás organizaciones de mejoramiento profesional; estudiar las características de la respectiva profesión y los salarios, prestaciones, honorarios, sistemas de protección o prevención de accidentes y demás condiciones de trabajo para el mejoramiento o defensa de sus asociados; y adquirir bienes inmuebles necesarios para el ejercicio de sus actividades.

Prohibiciones

Un sindicato no puede promover cualquier cesación o huelga ilegal en el trabajo. Es importante tener presentes las etapas del conflicto colectivo, reducidas significativamente por la ley 50 de 1990, que tienen cada una un trámite y término específico, señalados por las normas, que deben cumplirse antes del decreto de huelga para así evitar que sea declarada ilegal.

Tampoco le está permitido efectuar operaciones comerciales de cualquier naturaleza, ya sea que se realicen con los trabajadores o con terceros, porque el sindicato no puede tener ánimo de lucro, ni destinar fondos o cualesquiera de sus bienes sociales a fines diversos de los que constituyen el objeto de la asociación; no puede coartar la libertad sindical; compeler directa o indirectamente a los trabajadores a ingresar al sindicato, o a retirarse de él, salvo los casos de expulsión por causales previamente establecidas en los estatutos y plenamente comprobadas, y siguiendo el procedimiento requerido; promover o apoyar campañas o movimientos tendientes a desconocer de hecho, sin razón ni fundamento, normas del contrato de trabajo o la convención que obligue a los afiliados; ordenar, recomendar o patrocinar actos de violencia frente a las autoridades, los patronos o en perjuicio de terceras personas.

Las prohibiciones se encuentran taxativamente señaladas en la ley laboral, a diferencia de las funciones, que son simplemente enunciativas o indicativas. Esto no es óbice para que cada sindicato, autónomamente, dicte prohibiciones para poder cumplir sus fines, a las que deben someterse sus afiliados, siempre y cuando no infrinjan la Constitución, las leyes o vayan en contra de las buenas costumbres.

El miembro de la directiva de un sindicato que haya originado, como sanción, la disolución de éste, podrá ser privado del derecho de asociación



Liberación Obrera

CTC

"Somos buenos hijos de Colombia"

En páginas interiores

Ferroviarios seguirán afiliados a la CTC

"Liberación Obrera", Nº 118, noviembre de 1980.



Liberación Obrera

LA CLASE OBRERA EN PIE DE LUCHA

"Liberación Obrera", Nº 149, diciembre de 1991.

sindical en cualquier carácter, hasta por el término de tres años, según la apreciación del juez, en el fallo que imponga la disolución.

Obligaciones

Frente al Estado un sindicato tiene dos obligaciones: a) obtener el registro sindical ante el Ministerio de Trabajo, cumpliendo todos los requisitos de forma y fondo, y b) preparar sus estatutos de acuerdo con la Constitución, la ley y las buenas costumbres.

Frente al patrono, un sindicato debe, básicamente, procurar la buena marcha del conflicto colectivo para que llegue a feliz término, mediante la convención colectiva o el laudo arbitral. En caso de no haber acuerdo, el sindicato debe decretar la huelga, previo cumplimiento de lo estipulado legalmente, y durante ella abstenerse de promover conductas atentatorias contra los bienes o contra las personas.

Las obligaciones de los sindicatos tienen que ver con los fines sindicales: consejería individual y colectiva, asesoría jurídica para situaciones laborales contenciosas extraproceso y ante la jurisdicción laboral. Y frente a otros sindicatos tienen deberes interdisciplinarios que se relacionan con la jerarquización y representación. El sindicato mayoritario de la empresa tiene la representación sindical, por tal razón está obligado a recibir las peticiones de los otros sindicatos y consignarlas en el pliego que se presentará al patrono. Puede ocurrir que no haya un sindicato mayoritario, en cuyo caso todos tienen la obligación de actuar mancomunadamente para presentar un pliego unificado; excepción hecha del sindicato gremial que, a pesar de no ser el mayoritario pero reunir entre sus afiliados más del 75% de trabajadores dedicados al mismo oficio, tiene el derecho de presentar y negociar directamente su propio pliego, el cual será un capítulo especial de la convención colectiva.

Estructura interna

La estructura de los sindicatos se compone de asamblea, junta directiva y las diferentes comisiones.

La asamblea general es un órgano colegiado, deliberante, de carácter transitorio. Es la reunión en sesión de todos los miembros activos de la organización sindical o de los delegados, cuando así lo prevean los estatutos. Es ordinaria cuando está prevista en los estatutos, se celebra una vez por semestre y se ocupa de todo lo relacionado con la vida de la organización; y extraordinaria, cuando una circunstancia especial así lo requiera. El procedimiento para convocarla está previsto en los estatutos.

La ley determina un quórum estatutario para deliberar, el cual no puede ser inferior a la mitad más uno de los afiliados. Cuando se requiera votación, solamente se tendrá en cuenta el voto de los asistentes, por los miembros que los estatutos determinen.

Las funciones de la asamblea son de carácter sindical cuando tienen que ver con la reforma de estatutos, fusión de sindicatos, afiliación o retiro a federaciones y confederaciones, disolución del sindicato; profesional, cuando se relacionan con la celebración de la convención colectiva, el nombramiento de la comisión negociadora, la adopción del pliego de peticiones, el nombramiento de árbitros y la declaratoria de huelga; electivo, cuando se trata de elegir junta directiva y los demás órganos consagrados en los estatutos; fiscalizador y financiero, cuando se relacionan con la aprobación de cuotas extraordinarias, determinación de la cuantía de la caución del tesorero, determinación de sueldos del personal administrativo, aprobación de presupuesto, aprobación de gastos de más de 10 salarios mínimos que no estén contemplados ni en el presupuesto ni en los estatutos; y, finalmente, disciplinario, cuando se trata de la exclusión o sustitución de miembros de la junta directiva y comisiones, expulsión de afiliados, imposición de sanciones y multas a los afiliados. Se entiende que, en lo general, son funciones básicas, indelegables y forzosas.

La junta directiva es por excelencia el órgano de ejecución sindical, de carácter permanente y deliberativo. Es elegida por la asamblea general ordinaria mediante votación secreta y aplicando el sistema de cuociente electoral para que tenga validez su mandato, por el término establecido por los estatutos, que no puede ser inferior a seis meses. Se compone de diez miembros: cinco principales y cinco suplentes.

Para ser miembro de la junta directiva se requiere ser de nacionalidad colombiana, ser trabajador y miembro del sindicato, saber leer y escribir, tener cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad, estar ejerciendo normalmente, esto es, al momento de la elección haber desempeñado su actividad en la empresa por más de seis meses en el año inmediatamente anterior (aquí se hace referencia al año laboral y no al año calendario), no estar detenido ni haber sido condenado a detención o arresto (a menos que haya sido habilitado, pero no por causa del indulto), no haber sido llamado a juicio por delitos comunes en el momento de la elección, no tener un cargo de dirección o representación.

Las interrupciones en el ejercicio normal de la actividad, profesión u oficio no invalidan la elección, cuando han sido ocasionadas por la necesidad de atender funciones sindicales. En los demás casos, la falta de estos requisitos invalida la elección. En relación con la obligación de tener cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad, surge un interrogante que tiene que ver con la dirección sindical a cargo de un menor; en efecto, se entiende que una persona mayor de 14 y menor de 18 años puede ser miembro directivo de un sindicato; sin embargo, hay que tener en cuenta que los directivos de los sindicatos ejercen actos de representación, actos que en el derecho común exigen plena capacidad, o sea, mayoría de edad. Esta cuestión aún no ha sido resuelta por la jurisprudencia.

El período de la junta directiva no podrá ser inferior a seis meses. La elección de las directivas sindicales se realizará por votación secreta, en papeleta escrita, mediante el sistema de cuociente electoral para que las minorías tengan representación. Una vez instalada la junta directiva, elegirá a sus dignatarios; el cargo de fiscal corresponderá a la fracción minoritaria.

El Ministerio del Trabajo ha conceptuado que el fiscal de las organizaciones sindicales debe salir de la lista minoritaria que ha obtenido mayor número de votos. Por ejemplo, se van a elegir diez miembros y hay tres listas en el debate eleccionario, la mayoría obtuvo 150 votos, las minoritarias obtuvieron una 100 votos y la otra 50, el fiscal debe corresponder a la lista que obtuvo 100 votos. En toda reunión de la asamblea general o de la junta directiva, cualquiera de sus miembros podrá solicitar que se haga constar en el acta los nombres de los que estén presentes al momento de tomarse una decisión y pedir que la votación sea secreta, de no aceptarse tal petición el acto o votación estará viciado de nulidad.

El sindicato, por intermedio de su presidente y secretario, deberá notifi-



El presidente Belisario Betancur y las centrales obreras: Víctor Acosta de UTC, Manuel Felipe Hurtado de CTC, Alvaro Ramírez de CGT y Pastor Pérez de CSTC, entre otros, con Guillermo Alberto González Mosquera, ministro de Trabajo. Fotografía de Hernando Cháves, 1985.



Dirigentes sindicales del banano y del agro en Urabá, reunidos con el ministro de Gobierno de la administración Barco, César Gaviria Trujillo, y con el representante a la Cámara Bernardo Jaramillo Ossa. Fotografía de Lara, noviembre 12 de 1987. Archivo "Voz", Bogotá.



Reunión de las centrales obreras con el presidente Virgilio Barco Vargas. Fotografía de John Jairo Alzate, agosto 25 de 1988. Archivo "Voz", 1988.



Acuerdo laboral en Ecopetrol: Andrés Restrepo Londoño, presidente de la empresa; María Teresa Forero de Saade, ministra de Trabajo y Seguridad Social; César Carrillo, presidente de USO, y Jorge Carrillo, presidente de la CUT. Julio 6 de 1989.

car al patrono y al inspector del trabajo, o en su defecto al alcalde del lugar, por comunicación escrita, cualquier cambio total o parcial en la junta directiva.

Son funciones de la junta directiva aquéllas no asignadas a la asamblea, y las que los estatutos le fijen. La junta tiene a su cargo la administración del sindicato, la guarda del patrimonio de la organización, la representación legal, objetivos varios que le señalen la ley y los estatutos, la ejecución de las decisiones de la asamblea general, y la protección, defensa y guarda de los estatutos.

No podrá ser miembro de la junta directiva de un sindicato de empresa, ni ser designado funcionario del sindicato, aquel afiliado que en razón de su cargo en la empresa, represente al patrono o tenga funciones de dirección o confianza personal, o pueda fácilmente ejercer indebida coacción sobre sus compañeros. Dentro de esta prohibición se incluyen los siguientes funcionarios: gerentes, administradores, jefes de personal, secretarios privados de la junta directiva, la gerencia o la administración, directores de departamentos y otros empleados semejantes. Será nula la elección que recaiga en uno de tales empleados y el que, debidamente electo, entre después a desempeñar alguno de los empleos referidos, dejará *ipso facto* vacante su cargo sindical.

Causales de disolución

La ley contempla las siguientes causales para la disolución de los sindicatos: a) por cumplirse cualquiera de los eventos previstos en los estatutos para este efecto, b) por voluntad de las dos terceras partes de los afiliados en asamblea general, c) mediante sentencia judicial, y d) cuando desaparecen los requisitos de fondo establecidos por la ley. Otros casos de disolución son: a) mediante la declaratoria de unidad de empresa por parte del Ministerio de Trabajo, caso en el que no pueden coexistir dos sindicatos y prevalecerá el mayoritario; y b) por fusión de empresas, caso en el que subsistirá el sindicato de la empresa fusionante, o en su lugar se creará uno nuevo.

En los casos en que se controvierta la causal de disolución, ésta sólo puede disponerse por sentencia judicial. Por consiguiente, la cancelación del registro sindical no es sino consecuencia directa de la decisión jurisdiccional, la cual es de obligatoria observancia para el Ministerio de Trabajo. Al disolverse el sindicato se ocasiona la pérdida de la personería jurídica y de los atributos que ésta otorga; en lo relacionado con el patrimonio, se requiere la liquidación del sindicato.

Luego de disuelto un sindicato, federación o confederación, el liquidador se encargará de aplicar los fondos existentes, el producto de los bie-

nes que fuere indispensable enajenar y el valor de los créditos que recaude, en primer término al pago de las deudas del sindicato, incluyendo gastos de liquidación; de lo que sobrare se devolverá a los miembros activos las sumas que hubieren aportado como cotizaciones ordinarias, previa deducción de sus deudas. Lo que quede se adjudicará por el liquidador a la organización sindical designada para ello en estatutos o asamblea general; si nada se dice al respecto, se adjudicará a un instituto de beneficencia o utilidad social que señale el gobierno. La liquidación será sometida a la aprobación del juez que la ordenó, y en los demás casos a la del Departamento Nacional de Supervigilancia Sindical.

Fuero sindical

El fuero sindical es la garantía de que gozan determinados trabajadores de no ser despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto sin justa causa, previamente calificada en proceso especial por el juez laboral. Se trata pues de una garantía dual, que protege tanto al sindicato como al trabajador individualmente considerado. La violación a esta disposición conduce al reintegro en caso de despido, a la restitución a su lugar de trabajo en caso de traslado o desmejora, y en todo caso al resarcimiento de los perjuicios ocasionados al trabajador.

Por otra parte, el fuero sindical no impide aplicar al trabajador aforado las sanciones disciplinarias distintas del despido, contempladas en el reglamento de trabajo. No gozan de fuero sindical los trabajadores que sean servidores públicos, de acuerdo con lo preceptuado al respecto en normas especiales, ni los trabajadores que desempeñen cargos de dirección, confianza o manejo.

Organizaciones sindicales mundiales

En 1908 se creó la Confederación Mundial del Trabajo, que surgió de la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos. En 1945 se constituyó en París la Federación Sindical Mundial, con delegación de 75 organizaciones de 56 países, sede mundial en Praga y organismos regionales filiales. En 1949 se constituyó en Londres la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, que agrupó centrales de 40 países y adoptó como sede mundial la ciudad de Bruselas.

También existen Secretariados Profesionales Internacionales, sindicatos mundiales especializados cuyos objetivos son colaborar con las organizaciones afiliadas de su gremio en el mejoramiento de las condiciones laborales, sociales y salariales.

Sindicatos mixtos

En la actualidad han surgido nuevas formas de asociación sindical, particularmente las que se refieren a los sindicatos mixtos y a los sindicatos de industria o rama de actividad económica. Estos últimos están formados por trabajadores que prestan sus servicios en varias empresas de la misma industria o rama de actividad económica.

Los sindicatos mixtos constituyen un tema poco tratado por la doctrina, y las investigaciones que se conocen al respecto son muy pocas, debido a que es una figura relativamente nueva en el campo laboral. El Consejo de Estado, a través de la sala de consulta y servicio civil, emitió un concepto en el cual consideró que en virtud del derecho de asociación pueden constituirse sindicatos mixtos, conformados por empleados públicos y trabajadores oficiales. Igualmente, que se debe dar aplicación a los convenios 87 y 98 sobre libertad sindical y protección al derecho de sindicalización y negociación colectiva. Por otra parte, la legislación laboral y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por Colombia, en ninguna parte prohíben la formación de sindicatos mixtos, por lo cual se aplica el principio según el cual lo que no está expresamente prohibido, está permitido.

Doctrinalmente los sindicatos mixtos son definidos como aquellas organizaciones compuestas por empleados públicos y trabajadores oficiales. La denominación de estos sindicatos surge en razón de su composición heterogénea, porque reúne trabajadores vinculados al servicio público y trabajadores vinculados al Estado por un contrato de trabajo, lo mismo que los empleados vinculados por una situación legal y reglamentaria. Todos estos trabajadores están sometidos en materia de contratación colectiva a normas diferentes, pues los sindicatos de empleados públicos pueden dirigir memoriales respetuosos a la administración, mientras que los de los trabajadores oficiales tienen todas las ventajas de la contratación colectiva, como presentar pliego de peticiones, suscribir la convención colectiva y llegar al arbitramento obligatorio.

Bibliografía

CAMPO RESTREPO, JORGE. *Cooperativas*. Bogotá, Cooperativa Nacional de Artes Gráficas, 1971.

HUTCHINSON, TOMÁS. *Las corporaciones profesionales*. Buenos Aires, Astrea, 1982.

LONDOÑO BOTERO, ROCÍO. "Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano (1946-1980)". En: *Nueva Historia de Colombia*, Vol. III. Bogotá, Planeta, 1989.

LÓPEZ, JUSTO. "La asociación profesional como asociación: personalidad jurídica, responsabilidad, poder disciplinario". *Revista del Trabajo* (1973-1974).

MÁRQUEZ, ISMAEL E. *Derecho colombiano de cooperativas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1971.

MINISTERIO DE GOBIERNO. DIRECCIÓN GENERAL DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD. *Plan Comunidad Participante. Primer nivel de capacitación Juntas de Acción Comunal. Régimen Legal*. Marzo de 1989.

ORTIZ DE LA ROCHE, MARIO. *El cooperativismo, camino de la revolución en Colombia*. Tunja, Talleres de la Caja Popular Cooperativa, 1973.

PAREDES REVELO, ALBERTO. *Derecho Cooperativo. Doctrinas*. Bogotá, Editorial Herrera Hnos., 1973.

PAREDES REVELO, ALBERTO. *Comentarios a la legislación cooperativa*. Bogotá, Editorial Herrera Hnos., 1974.

RODRÍGUEZ, ADOLFO. *Planeación y participación*. Bogotá, ESAP, 1987.

RUIZ LUJÁN, SAMUEL. *Tercera opción*. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1976.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE COOPERATIVAS. *Plan de desarrollo para el sector cooperativo en Colombia. 1975-1978*. Bogotá, 1975.

TAFUR GALVIS, ALVARO. *Las personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro y el Estado*. 3ª ed. Bogotá, Temis, 1990.

URIBE GARZÓN, CARLOS Y FRANCISCO DE P. JARAMILLO. *La economía solidaria*. Bogotá, La Equidad Sociedad Cooperativa, 1973.

URRUTIA, MIGUEL. "El desarrollo del movimiento sindical". En: *Manual de historia de Colombia*, tomo III. Bogotá, Colcultura, 1980.

VALENCIA M., FABIO. *Régimen legal de las asociaciones comunales de juntas*. Bogotá, Ministerio de Gobierno, 1989.

VALENCIA M., FABIO. *Juntas de vivienda comunitaria. Guía de los estatutos*. Bogotá, 1990.

Cooperativismo y Desarrollo. Revista de Indesco Universidad Cooperativa de Colombia (Medellín 1973-).

Economía Cooperativa. Revista del Instituto de Educación e Investigación Cooperativa de la Universidad Santo Tomás de Aquino (Bogotá, 1974-1975).

